

Brussel, 21 april 2016

### **Verslag nr. 2016/04**

#### **Uitgebracht op eigen initiatief**

Artikel 109 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

### **Oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut van zelfstandige : problematiek van de fictieve aansluitingen**

*Met dit verslag wenst het ABC een licht te werpen op de problematiek van de fictieve aansluitingen. Het gaat om het fenomeen waarbij oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het zelfstandigenstatuut om sociale voordelen of een verblijfsrecht in ons land te bekomen. Personen sluiten zich in deze situaties aan als zelfstandige zonder een zelfstandige activiteit uit te oefenen of hiertoe de intentie te hebben. Er wordt vanuit gegaan dat deze personen de registratie als zelfstandige zien als een instrument tot het verkrijgen van bepaalde sociale of fiscale voordelen en/of tot het bekomen van een verblijfsrecht van langer dan drie maanden.*

*De problematiek van fictieve aansluitingen vormt een specifiek aandachtspunt in de strijd tegen de sociale fraude. Minister Borsus en staatssecretaris Tommelein wensen beide gerichte acties te ondernemen tegen deze vorm van sociaal misbruik. Tot op heden bleven het fenomeen van fictieve aansluitingen evenals de acties die hiertegen worden ondernomen, weinig gedocumenteerd. Het Comité wenst deze leemte met dit verslag op te vullen om zo ook alle betrokken actoren beter te informeren en te sensibiliseren*

*Het verslag vertrekt van de vaststelling dat het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen de voorbije jaren in toenemende mate geconfronteerd zijn geworden met individuen (veelal afkomstig uit de nieuwere lidstaten van de EU) die zich aansluiten als zelfstandige zonder effectief als dusdanig een activiteit uit te oefenen of hiertoe de intentie te hebben. Deze situatie moet onderscheiden worden van het fenomeen van de (grensoverschrijdende) schijnzelfstandigheid, waar er wel een activiteit wordt uitgeoefend, maar deze verkeerdelijk als een zelfstandige activiteit wordt aangegeven, i.p.v. een activiteit als werknemer.*

*Dit verslag plaatst het fenomeen van de fictieve aansluitingen tegen de achtergrond van de regels voor personen met vreemde nationaliteit die in ons land willen verblijven en/of er arbeid willen verrichten (deel 1).*

*Het Comité plaatst het fenomeen van de fictieve aansluitingen verder ook naast de vaststelling i) dat er de voorbije 15 jaar een (soms relatief forse) toename heeft plaatsgevonden van het aantal startende zelfstandigen uit de nieuwere EU-lidstaten (vooral in de eerste jaren na de toetreding) en ii) dat een bijzonder groot aandeel van deze zelfstandigen hun activiteit relatief snel stopzet (hetzij in het jaar van aansluiting of in het daaropvolgende jaar) (deel 2).*

*In het verleden werden via wetgevende weg verschillende initiatieven genomen om het oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut te ontmoedigen. Terzelfdertijd werd een uitgebreide administratieve controleprocedure in het leven geroepen om gevallen van fictieve aansluitingen op te sporen. Aangeslotenen wiens opgegeven activiteit fictief blijkt, worden geschrappt als zelfstandigen en bovendien administratief beboet (deel 3).*

*Naar de toekomst (deel 4) toe acht het Comité het noodzakelijk dat de resultaten van deze maatregelen systematisch worden opgevolgd. Enkel zo kan men de effectiviteit ervan beoordelen en waar nodig (snel) overgaan tot bijsturing. Volgens het Comité kan de strijd tegen de fictieve aansluitingen nog worden versterkt, o.m. door een verfijning van de bestaande controle(s)(procedures). Bijkomende initiatieven tot datamining zouden meer gerichte controles in de strijd tegen fictieve aansluitingen mogelijk kunnen maken. Het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen zetten hiertoe enkele concrete stappen in de eerstvolgende maanden. Verder is het Comité van oordeel dat een succesvolle aanpak van de AFA-problematiek het meest gebaat is met een integrale en gecoördineerde aanpak. Essentieel in dit verband is dat alle betrokken actoren i) voldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop de regelgeving en de administratieve procedures correct moeten worden toegepast en ii) dat voldoende initiatieven worden genomen die leiden tot meer samenwerking en een betere informatie-uitwisseling tussen deze actoren. Tot slot ziet het Comité ook nog ruimte voor een verbetering van de procedure inzake administratieve geldboetes. Het formuleert hiertoe twee concrete voorstellen.*

## **Inleiding**

Sedert geruime tijd worden het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen geconfronteerd met een problematiek van zogenaamde fictieve aansluitingen. Het gaat om personen die zich als zelfstandige aansluiten bij een sociaal verzekeringsfonds zonder dat zij een zelfstandige activiteit uitoefenen of hiertoe de intentie hebben<sup>1</sup>. Er wordt vanuit gegaan dat deze personen de registratie als zelfstandige zien als een instrument tot het verkrijgen van bepaalde sociale of fiscale voordelen<sup>2</sup> en/of tot het bekomen van een verblijfsrecht van langer dan drie maanden.

In het verleden boog het ABC zich reeds over deze problematiek<sup>3</sup>. Enkele van de maatregelen die het Comité toen naar voor schoof ter bestrijding van de fictieve aansluitingen (cf. infra), werden de voorbije legislatuur gerealiseerd.

Fictieve aansluitingen vormen - in het kader van de ruimere strijd tegen de sociale fraude - ook voor de huidige federale regering een belangrijk aandachtspunt. Zo wordt in de beleidsverklaring (p.17) van Minister Borsus aangegeven dat de 'strijd tegen fictieve starters zal worden opgevoerd', en vormt de 'strijd tegen fictieve zelfstandige werkkrachten' een actiepunt in actieplan 2015 'strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping' (p.59) van staatssecretaris Tommelein.

---

<sup>1</sup> Het gaat dus niet om gevallen waarin de arbeidsrelatie foutief werd gekwalificeerd. De problematiek van personen wiens beroepsactiviteit verkeerdelijk als zelfstandige activiteit wordt geregistreerd, valt dus buiten het bestek van deze nota.

<sup>2</sup> Aftrek van bepaalde kosten.

<sup>3</sup> Verslag ABC 2012/02 en Verslag ABC 2012/04

In zijn advies 2015/16 schreef het Algemeen Beheerscomité van mening te zijn dat er verdere reflectie nodig is omtrent de wijze waarop fictieve aansluitingen in de toekomst beter zouden kunnen worden vermeden en bestreden. Met het voorliggend document wil het Comité de problematiek van de fictieve aansluitingen toelichten en kaderen. Daarnaast wil het een overzicht bieden van de initiatieven die er in de voorbije jaren binnen de contouren van het sociaal statuut werden genomen om het probleem tegen te gaan en terug te dringen. Verder formuleert het Comité in dit document ook nog een aantal voorstellen en aanbevelingen om de bestaande procedures bij te sturen of te verbeteren.

Met dit verslag wordt tot slot ook (deels) tegemoet gekomen aan de opmerkingen die het Rekenhof in zijn boek 2014 over de Sociale Zekerheid<sup>4</sup> formuleerde aangaande de rol van het ABC in de onderbouwing van het sociale fraudebeleid, en in het bijzonder voor wat betreft de aanpak van de AFA-problematiek. Ten eerste merkte het Rekenhof in dit rapport op dat het Comité tot dan toe te weinig betrokken was geworden bij de voorafgaandelijke bespreking, de voorbereiding of de onderbouwing van maatregelen ter bestrijding van sociale fraude bij zelfstandigen. Het stelde dan ook voor om de betrokkenheid van het Comité (m.n. van de werkgroep sociale fraude) hierbij te vergroten. Ten tweede merkte het Rekenhof in zijn rapport op dat de werkgroep sociale fraude van het ABC bij zijn werkzaamheden in het verleden hoofdzakelijk vertrok van een inventaris van vastgestelde problemen en zich in zijn adviezen en verslagen bijgevolg voornamelijk richtte op de verfijning van reeds bestaande maatregelen. Het Rekenhof suggereert in zijn rapport voorstander te zijn van een meer globale benadering (meer wetenschappelijk onderbouwde) met een betere (risico)analyse van de problemen die zich stellen.

## **1 Regels inzake verblijf en arbeid in België voor personen met een andere dan de Belgische nationaliteit**

De problematiek van de fictieve aansluitingen in het zelfstandigenstatuut moet gezien worden tegen de achtergrond van de Belgische en Europese regelgeving inzake de toegang tot en het verblijf op het Belgische grondgebied enerzijds, en de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt anderzijds.

### *1.1 Toegang tot en verblijf op het Belgische grondgebied*

De toegang tot en het verblijf op het Belgische grondgebied wordt geregeld in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Voor wat de toegangs- en verblijfsvoorwaarden voor niet-Belgen betreft, wordt in deze wet een onderscheid gemaakt tussen:

- ten eerste EU-burgers en niet EU-burgers en;
- ten tweede korte verblijfsperiodes en verblijven van langer dan drie maanden.

Voor niet EU-burgers wordt het recht op een *kort verblijf* van minder dan drie maanden in belangrijke mate geregeld door de bepalingen inzake visumverplichtingen. EU-burgers

---

<sup>4</sup> Rekenhof, 2014

daarentegen, kunnen op basis van een geldig(e) identiteitskaart of paspoort<sup>5</sup> gedurende maximaal drie maanden in ons land verblijven.

De voorwaarden voor een *verblijfrecht van langer dan drie maanden*, zijn voor niet EU-burgers afhankelijk van het voorwerp van het verblijf (gezinshereniging, studie, asiel, arbeid). EU-burgers hebben daarentegen het recht om gedurende meer dan drie maanden in ons land te verblijven mits ze voldoen aan een van de volgende voorwaarden:

- de verplichting als werknemer of als zelfstandige een economische activiteit uit te oefenen in het gastland;
- de verplichting over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en zijn familieleden te beschikken om te voorkomen dat de burger tijdens zijn verblijf ten laste komt van het sociale bijstandstelsel van het gastland, en een ziektekostenverzekering te hebben<sup>6</sup>;
- de verplichting een studie (inclusief een beroepsopleiding) te volgen in de hoedanigheid van student alsook over voldoende bestaansmiddelen te beschikken en een ziektekostenverzekering te hebben om te voorkomen dat de student tijdens zijn verblijf ten laste komt van het sociale bijstandstelsel van het gastland;
- de verplichting een familielid te zijn die een EU-burger die onder een van bovengenoemde categorieën valt, vergezelt of zich bij hem voegt.

De uitoefening van een beroepsactiviteit in België, hetzij als werknemer hetzij als zelfstandige, vormt met andere woorden een van de instrumenten voor EU-burgers om een verblijfsrecht van langer dan drie maanden te verkrijgen.

## 1.2 Toegang tot de Belgische arbeidsmarkt

Buitenlanders die zich in ons land wensen te vestigen om te werken, moeten in principe over een machtiging beschikken om een beroepsactiviteit te kunnen uitoefenen.

Voor wat betreft de uitoefening van een beroepsactiviteit *als werknemer*, wordt de toegang tot de arbeidsmarkt<sup>7</sup> in beginsel geregeld via een systeem van arbeidskaarten en vergunningen (gestoeld op het principe van individueel arbeidsmarktonderzoek op basis van de EER-preferentiereg<sup>8,9</sup>)<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Artikel 40, § 3, en artikel 41, 1e lid van de wet van 15 december 1980 (BS 31 december 1980).

<sup>6</sup> De EU-lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, zij moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

<sup>7</sup> En dus ook de machtiging tot het uitoefenen van een beroepsactiviteit.

<sup>8</sup> De arbeidsvergunning wordt alleen dan toegekend wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden (artikel 8 van het Koninklijk besluit houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.)

<sup>9</sup> Bepaalde categorieën buitenlandse werknemers genieten evenwel een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Deze zogenaamde vrijgestelde categorieën zijn doorheen de tijd stelselmatig uitgebreid (Marx et al., 2002). Dit maakt dat het arbeidsmarktonderzoek – hoewel het onderliggende principe van de regelgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vandaag slechts in een kleine minderheid van de arbeidsmigratie-instroom wordt toegepast (ca. 2%) (Mussche et al., 2013).

<sup>10</sup> Wet van 30 april 1999 (BS 21 mei 1999)

Niet-Belgen die in ons land een *zelfstandige beroepsactiviteit*<sup>11</sup> willen uitoefenen, hetzij als natuurlijke persoon, hetzij binnen een vereniging of een vennootschap naar rechte of in feite, moeten in het bezit zijn van een beroepskaart<sup>12</sup>.

Buitenlanders die zich in ons land wensen te vestigen om te werken dienen de machtiging voor de uitoefening van een beroepsactiviteit te bekomen vooraleer zij een machtiging tot een verblijf van langer dan drie maanden kunnen aanvragen. Een geldige arbeids- of beroepskaart (of het bewijs hiervan te zijn vrijgesteld) dient dan ook te worden voorgelegd bij de aanvraag van een machtiging van verblijf.

Er bestaan evenwel tal van uitzondering op:

- ten eerste de verplichting tot het aanvragen van een arbeidskaart en/of –vergunning en tot het aanvragen van een beroepskaart, hoofdzakelijk op basis van het verblijfsstatuut of de aard van de beroepsactiviteit<sup>13</sup>;
- ten tweede de verplichting tot voorafgaandelijk arbeidsmarktonderzoek voor wat betreft de werknemers<sup>14</sup>.

Hierdoor genieten diverse categorieën buitenlandse werkers (mits zij wettelijk in België verblijven) de facto een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Dit geldt o.m. voor de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (waartoe alle landen van de Europese Unie behoren<sup>15</sup>).

Op basis van het voorgaande geldt dat (onder impuls van de Europese regelgeving) elke EU-burger in principe het recht heeft om zich in België te vestigen en er te werken.

### *1.3 De bijzondere situatie voor de onderdanen van nieuwe EU-lidstaten*

Bij de unie-uitbreidingen van mei 2004, januari 2007 en juli 2013 kregen de bestaande lidstaten de mogelijkheid om in een overgangsfase (van maximum 7 jaar) de vrije toegang tot hun arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk te beperken voor onderdanen van de nieuwe toetredende landen. Ons land maakte telkens van deze mogelijkheid gebruik waardoor de Belgische arbeidsmarkt voor EU-onderdanen van de zogenaamde uitbreidingslanden slechts vrij toegankelijk is:

- voor de onderdanen uit Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië – landen die in 2004 toetraden sinds 1 mei 2009<sup>16</sup>;
- voor de onderdanen uit Bulgarije en Roemenië (landen die in 2007 toetraden) sinds 1 januari 2014;
- voor de onderdanen uit Kroatië, (dat in 2013 toetrad tot de EU) sinds 30 juni 2015.

---

<sup>11</sup> Een activiteit die niet onderworpen is aan de reglementering betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit wordt als een zelfstandige activiteit beschouwd.

<sup>12</sup> Wet betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen

<sup>13</sup> Artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 juni 1999 (BS 26 juni 1999) ; Wet van 19 februari 1965 (BS 26 februari 1965)

<sup>14</sup> Artikel 9 van het Koninklijk besluit van 19 juni 1999 (BS 26 juni 1999)

<sup>15</sup> Voor EU burgers is dit ook een vertaling van het principe van vrij verkeer van werknemers dat voor onderdanen van de Unie geldt.

<sup>16</sup> Ook Malta en Cyprus traden op 1 mei 2004 toe tot de Unie. Voor deze laatste twee golden echter van bij aanvang al geen overgangsmaatregelen. Hun onderdanen mochten onmiddellijk werken voor elke werkgever behorende tot de E.E.R.

De overgangsmaatregelen voor de onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten beperkten zich evenwel enkel tot het vrij verkeer van werknemers. Dit betekent dat, waar de onderdanen uit deze lidstaten onderworpen waren aan het systeem van arbeidskaarten en arbeidsvergunningen (en met name de verplichting tot het bekomen van de arbeidskaart B) voor het verrichten van een beroepsactiviteit als werknemer, zij geen verplichting hadden tot de aanvraag van een machtiging tot uitvoering van een beroepsactiviteit als zelfstandige in de vorm van een beroepskaart.

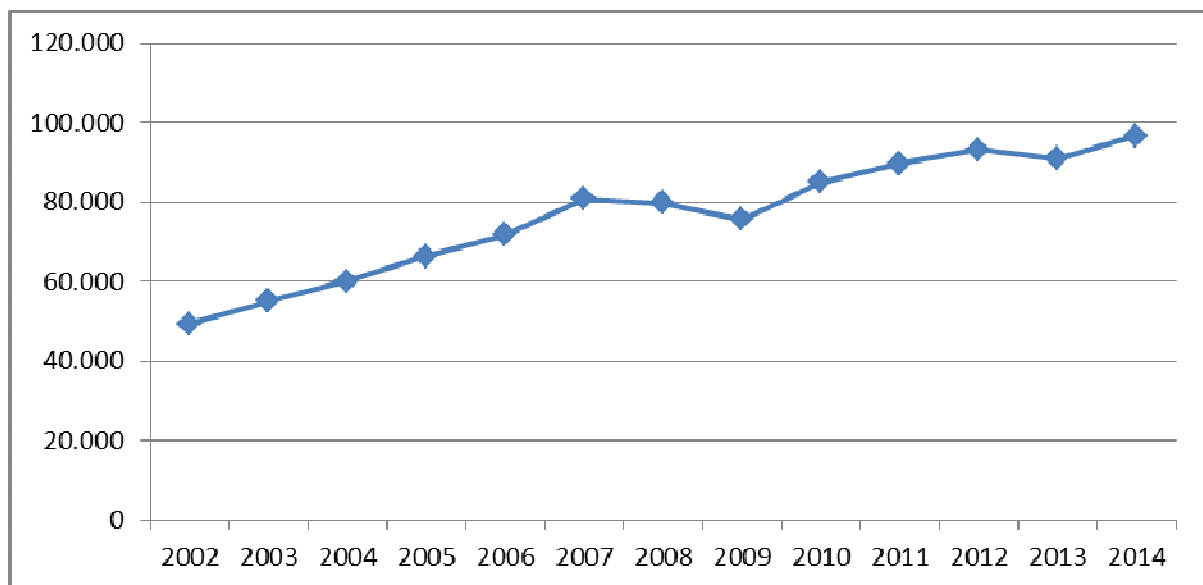
Waar het voor onderdanen van deze nieuwe lidstaten tijdens de overgangsjaren dus moeilijk was om in ons land als werknemer aan de slag te gaan en op basis hiervan aanspraak te maken op een verblijfsrecht van langer dan drie maanden, was het voor deze nieuwe EU-onderdanen relatief eenvoudig om toegang tot de Belgische arbeidsmarkt (en een verblijfsrecht van langer dan drie maanden) te bekomen via een zelfstandige beroepsactiviteit, al dan niet effectief uitgeoefend.

## 2 Stijging van het aantal startende zelfstandigen en de problematiek van de fictieve aansluitingen

### 2.1 Stijging van het aantal startende zelfstandigen

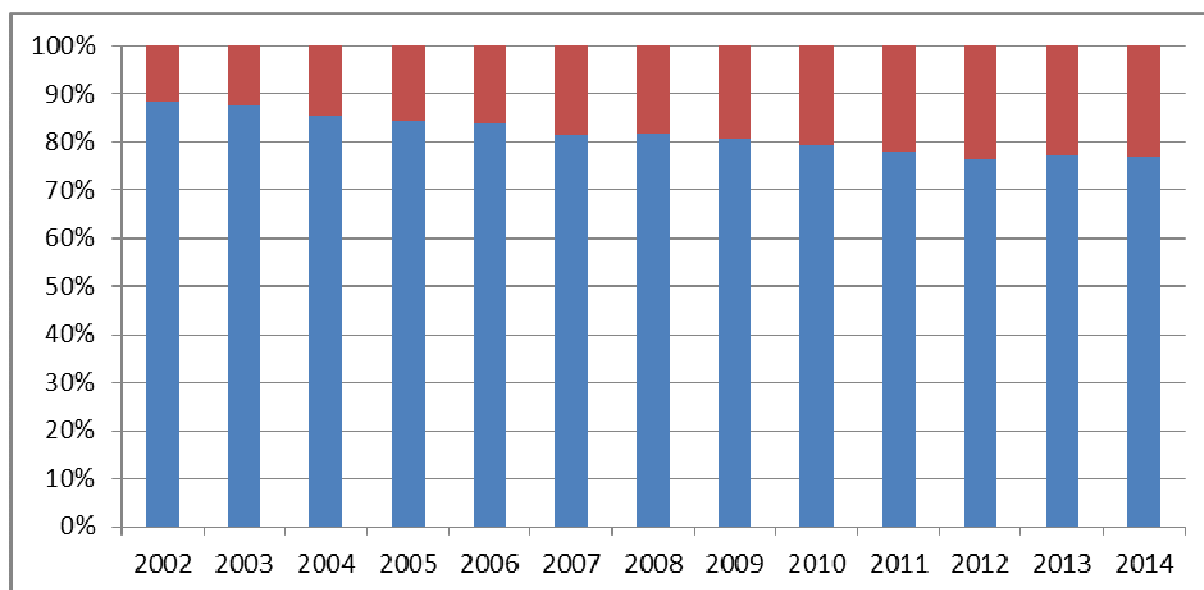
De voorbije jaren heeft men een substantiële toename (grafiek 1) vastgesteld van het aantal startende zelfstandigen (van bijna 50.000 in 2002 naar ca. 97.000 in 2014). Ongeveer 23% van de startende zelfstandigen in ons land heeft vandaag (2014) een andere dan de Belgische nationaliteit. Omdat het aantal starters met een andere dan de Belgische nationaliteit in de beschouwde periode relatief sterker steeg dan het aantal Belgische starters, ligt hun aandeel vandaag veel hoger dan in 2002 (in 2002 had 12% van de startende zelfstandigen een andere dan de Belgische nationaliteit – cf. grafiek 2).

Grafiek 1. Evolutie van het aantal startende ondernemers, België, 2002-2014



Bron : RSVZ, Statistische dienst

**Grafiek 2. Aandeel startende ondernemers met een andere dan de Belgische nationaliteit in de totale populatie starters, België, 2002 - 2014**

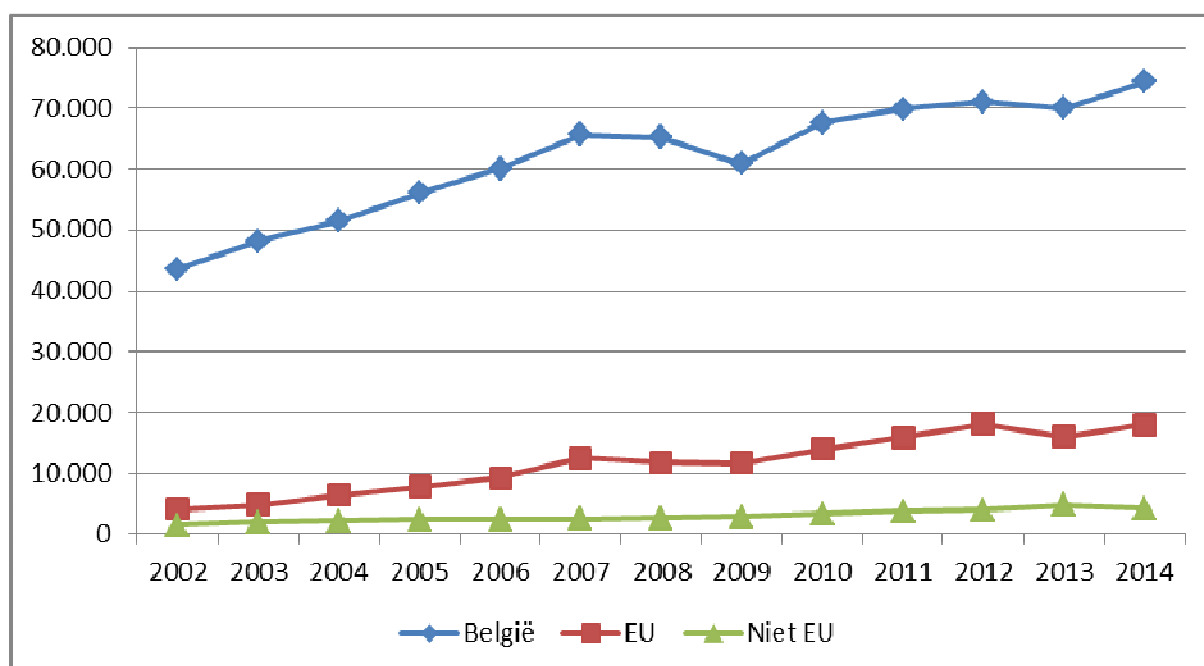


Bron : RSVZ, Statistische dienst

## 2.2 Toename van het aantal niet-Belgische starters met EU-nationaliteit

Vooraf het aantal personen met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat dat zich inschrijft als zelfstandige, steeg relatief sterk tijdens de beschouwde periode. Dit aantal verviervoudigde tussen 2002 en 2014 (tegenover een verdubbeling van de niet Europese starters).

**Grafiek 3. Evolutie van het aantal startende ondernemers met Belgische, EU en niet-EU nationaliteit, 2002 - 2014**

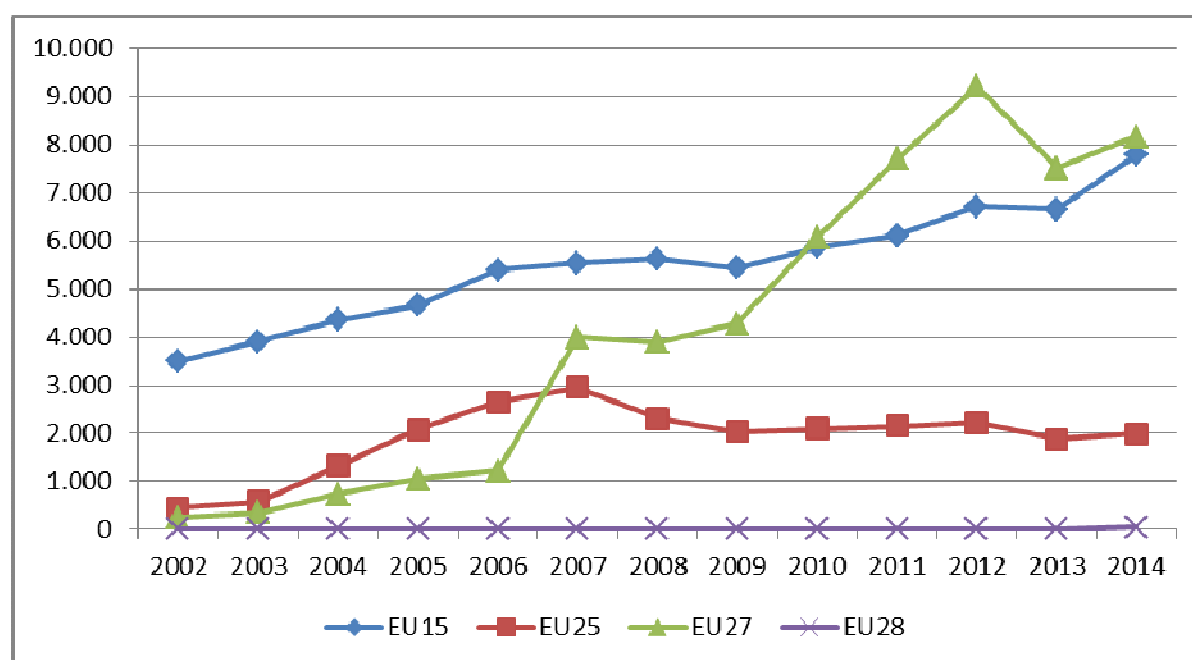


Bron : RSVZ, Statistische dienst

Een verdere uitsplitsing van het aantal starters naar nationaliteit leert dat:

1. er in de periode 2002 – 2014 sprake is van een stelselmatige toename van het aantal startende zelfstandigen afkomstig uit een lidstaat van de vroegere EU-15 (grafiek 4). De toename was het sterkst voor wat betreft de starters die de nationaliteit bezitten van i) een van onze buurlanden en ii) van een van de Zuid-Europese landen (m.n. sedert de crisis van 2009). Starters met een nationaliteit van een EU-15 land maken vandaag ongeveer 14% van de startende zelfstandigen in ons land (cf. annex) uit.

**Grafiek 4. Evolutie van het aantal startende ondernemers met EU nationaliteit, 2002 – 2014**



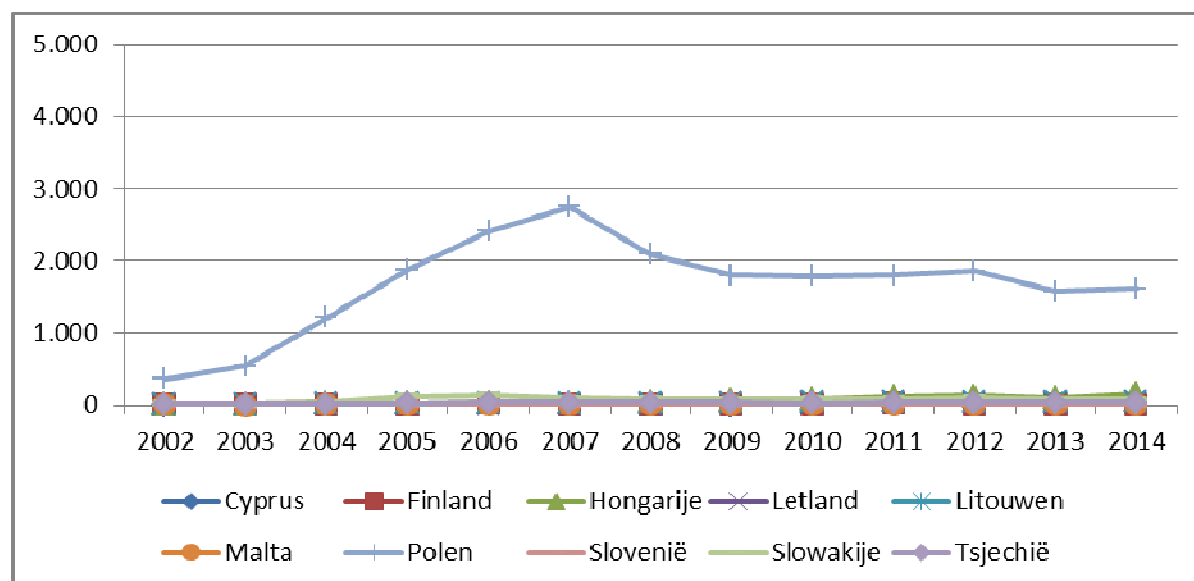
Bron : RSVZ, Statistische dienst

2. het aantal zelfstandigen met een nationaliteit van één van de landen die in 2004 toetraden tot de Europese Unie de helft hoger ligt vandaag dan in 2002. Vooral in de eerste jaren na de toetreding nam hun aantal toe (cf. grafiek 4 supra). Daarna is het aantal starters afkomstig uit een van de tien uitbreidingslanden redelijk stabiel gebleven. Het meest uitgesproken was de evolutie van het aantal starters met de Poolse nationaliteit (de aantallen stegen van 365 in 2002 naar 2754 in 2007 om nadien stelselmatig af te nemen – grafiek 5)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> In dit verband kan worden opgemerkt dat met ingang van 1 mei 2006 (KB goedgekeurd op de ministerraad van 21 april 2006) een versoepeling werd ingevoerd van de regels inzake arbeidsmarktonderzoek voor de tewerkstelling van nieuwe EU-onderdanen in een zogenaamde “knelpuntberoepen”. Met ingang van 1 mei 2006 moest niet langer rekening worden gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt wanneer het ging om een tewerkstelling in een beroep waarvan de bevoegde overheid erkend had dat er zich een tekort aan arbeidskrachten stelde.



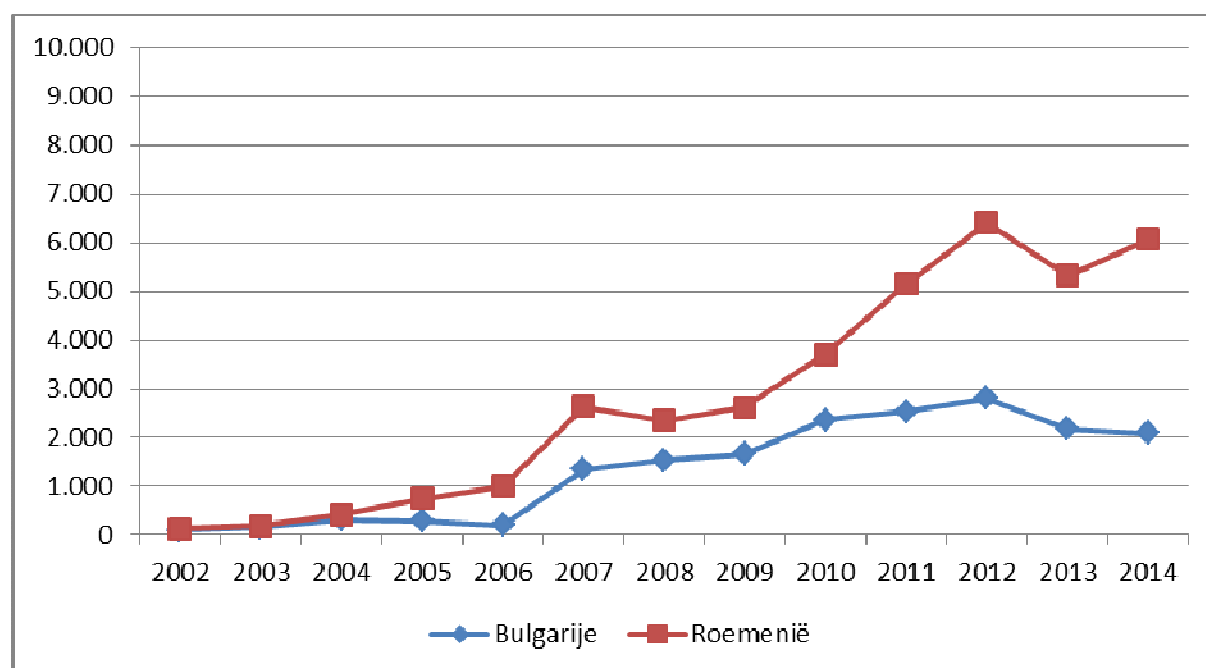
**Grafiek 5. Evolutie van het aantal startende ondernemers met EU nationaliteit, 2002 - 2014**



Bron : RSVZ, Statistische dienst

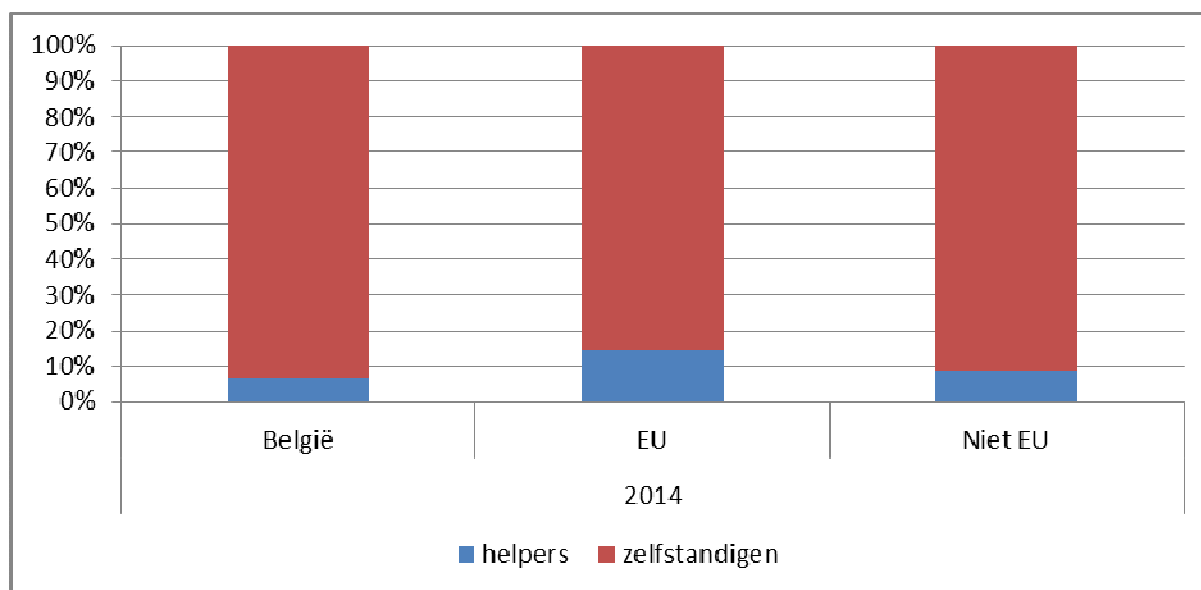
3. na de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie in 2007, er een relatief sterke stijging heeft plaatsgevonden van het aantal starters uit deze landen in vergelijking met de periode voor de toetreding (grafiek 6). Het aantal startende Bulgaren in ons land blijft vrijwel stabiel (ca. 500 nieuwe starters per kwartaal) sinds de beperkende maatregelen voor de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt voor hen afliepen op 31 december 2013. Het aantal starters met Roemeense nationaliteit blijft daarentegen ook na het opheffen van de beperking stelselmatig toenemen (met uitzondering van het derde kwartaal van 2014 – cf. grafiek 16 in annex).

**Grafiek 6. Evolutie van het aantal starters met Bulgaarse en Roemeense nationaliteit**



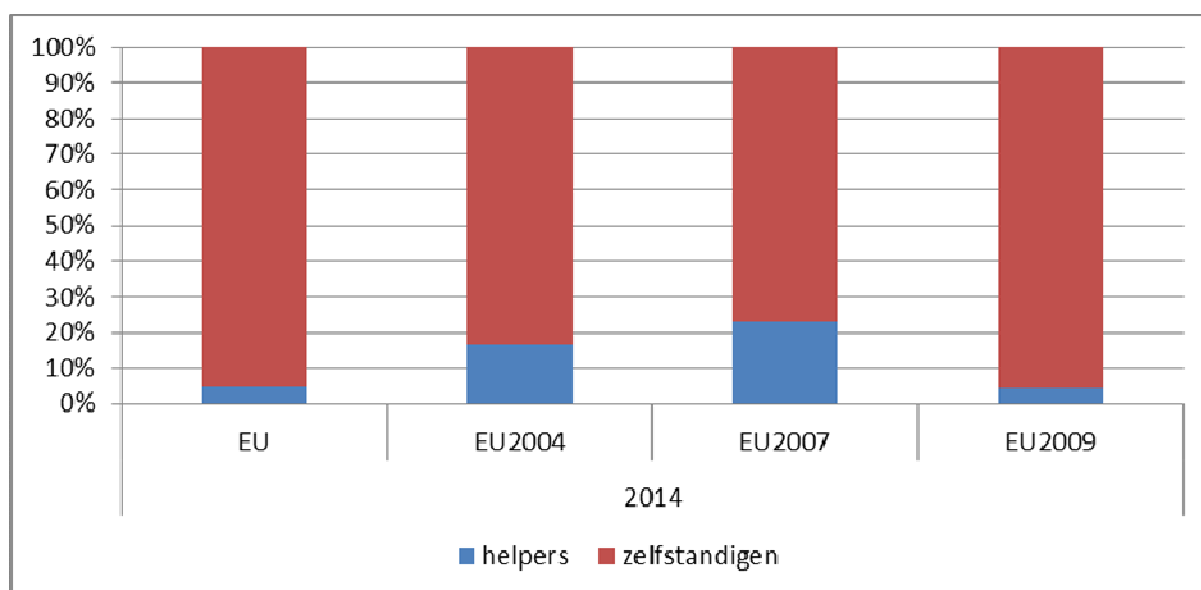
Bron : RSVZ, Statistische dienst

Grafiek 7. Aandeel zelfstandigen naar hoedanigheid en herkomst, 2014



Bron : RSVZ, Statistische dienst

Grafiek 8. Aandeel zelfstandigen naar hoedanigheid en herkomst, 2014



Bron : RSVZ, Statistische dienst

4. er grote verschillen zijn tussen de nationaliteiten voor wat betreft de hoedanigheid waarin de zelfstandige activiteit wordt verricht. Weliswaar verricht het overgrote deel van de aangesloten zelfstandigen zijn activiteit in de formele hoedanigheid van zelfstandige maar het aandeel helpers (grafiek 7) in de groep verzekeringsplichtigen is de laatste jaren systematisch hoger bij aangeslotenen met een vreemde nationaliteit (grafiek 24 annex). Dit geldt in het bijzonder voor wat betreft de verzekeringsplichtigen uit de nieuwere lidstaten (grafiek 8) van de EU<sup>18</sup>. Het aandeel helpers is vooral systematisch<sup>19</sup> groot bij de

<sup>18</sup> Het aandeel helpers onder de verzekeringsplichtigen met een andere dan een EU-nationaliteit is systematisch groot bij zelfstandigen met de Chinese nationaliteit.

<sup>19</sup> Ook bij verzekeringsplichtigen afkomstig uit andere uitbreidingslanden is het aandeel soms hoger maar dit varieert doorgaans meer van jaar tot jaar (bv. Tsjechië of Litouwen).

verzekeringplichtigen met Roemeense (bijna 30% in 2014) en Poolse nationaliteit (bijna 20% in 2014).

### 2.3 Stopzetten van de zelfstandige activiteit

#### 2.3.1 Aantal stopzettingen

In 2014 zette 5% van de actieve verzekeringsplichtigen zijn zelfstandige activiteit formeel stop. In vergelijking met hun aandeel in de totale populatie verzekeringsplichtigen (10%) zijn zelfstandigen met een andere dan de Belgische nationaliteit ietwat oververtegenwoordigd in deze groep (20%). Dit geldt in het bijzonder voor zelfstandigen met de Bulgaarse en Roemeense nationaliteit (cf. annex).

**Tabel 1. Evolutie van het aantal stopzettingen**

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Aantal actieve verzekeringsplichtigen	859.531	880.438	923.768	952.395	988.327	1.015.565
Aantal stopzettingen	28.142	34.039	35.242	37.808	42.988	54.501
Aantal stopzettingen in het jaar van aansluiting	2.136	3.195	3.737	4.782	5.737	6.803
Aantal stopzettingen / aantal verzekeringsplichtigen	3%	4%	4%	4%	4%	5%
Aantal stopzettingen in het jaar van aansluiting/aantal stopzettingen	8%	9%	11%	13%	13%	12%

Bron: RSVZ

#### 2.3.2 Timing van de stopzetting

Ongeveer 12% van de stopzettingen gebeurde in 2014 in hetzelfde jaar als datgene waarin de betrokken zelfstandige zich als verzekeringsplichtige aansloot (cf. Tabel 1).

Een uitsplitsing van deze gegevens naar nationaliteit, leert dat de stopzettingsgraad sterk varieert naargelang het gaat om de verzekeringsplichtigen met de Belgische dan wel met een andere nationaliteit. Bovendien nam dit verschil doorheen de jaren toe (cf. Tabel 2). In 2004 zette 5% van de actieve verzekeringsplichtigen met de Belgische nationaliteit zijn zelfstandige activiteit stop, tegenover 11% van de zelfstandigen met een andere nationaliteit. Waar bij de zelfstandigen met een Belgische nationaliteit 9% van deze stopzettingen betrekking had op personen die zichzelf in het jaar van stopzetting hadden aangesloten, betreft dit aandeel bij de niet-Belgen 26%.

Uit de verdeling van het aantal stopzettingen naar moment van aansluiting en naar nationaliteitsgroep, blijkt dat het aandeel stopzettingen in hetzelfde jaar als de aansluiting of in het jaar nadien vooral hoog is bij de actieve verzekeringsplichtigen die de nationaliteit bezitten van een van de uitbreidingslanden van de EU. In 2014 zette meer dan de helft van de zelfstandigen met een nationaliteit van een land dat in 2004 toetrad tot de EU zijn zelfstandige activiteit stop in het jaar van aansluiting of het jaar daaropvolgend. Voor wat betreft de zelfstandigen met Roemeense of Bulgaarse nationaliteit (landen die in 2007 toetraden) ging het in 2014 zelfs over meer dan 60% van de stopzettingen (grafiek 9).

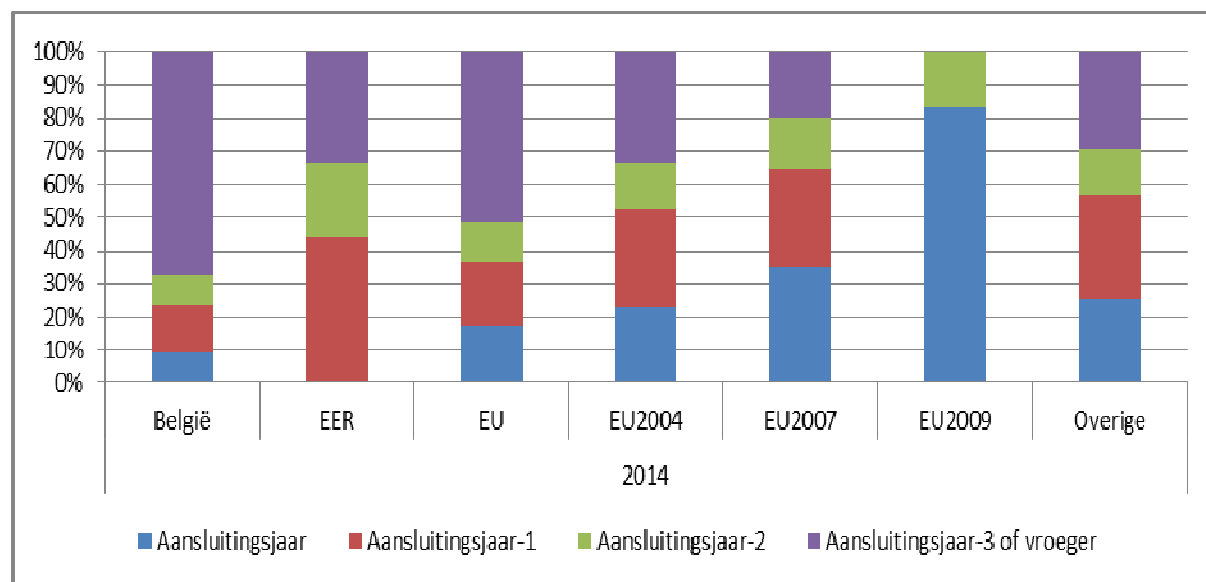
Een overzicht van de gemiddelde aansluitingsduur bij stopzetting toont dan ook dat deze bij de hoger genoemde zelfstandigen beduidend lager is dan de gemiddelde aansluitingsduur bij stopzetters met een andere nationaliteit.

**Tabel 2. Evolutie van het aantal stopzettingen**

	Aantal actieve verzekeringsplichtigen		Aantal stopzettingen		Aantal stopzettingen in het jaar van aansluiting		Aantal stopzettingen / aantal verzekeringsplichtigen		Aantal stopzettingen in het jaar van aansluiting/aantal stopzettingen	
	Belgen	Niet-Belgen	Belgen	Niet-Belgen	Belgen	Niet-Belgen	Belgen	Niet-Belgen	Belgen	Niet-Belgen
2004	79.9031	60.500	25.199	2.943	1.760	376	3%	5%	7%	13%
2005	80.3614	63.485	28.956	3.855	1.995	540	4%	6%	7%	14%
2006	81.3017	67.421	29.549	4.490	2.358	837	4%	7%	8%	19%
2007	83.0170	74.603	32.552	5.282	2.793	1.217	4%	7%	9%	23%
2008	84.4429	79.339	29.396	5.846	2.450	1.287	3%	7%	8%	22%
2009	85.0435	84.020	28.251	6.318	2.382	1.363	3%	8%	8%	22%
2010	86.3936	88.459	30.800	7.008	2.991	1.791	4%	8%	10%	26%
2011	87.6026	93.668	32.741	8.094	3.103	2.096	4%	9%	9%	26%
2012	88.8816	99.511	34.162	8.826	3.305	24.32	4%	9%	10%	28%
2013	89.8912	101.932	37.948	9.926	3.723	2.399	4%	10%	10%	24%
2014	91.1935	103.630	43.549	10.952	4.004	2.799	5%	11%	9%	26%

Bron: RSVZ, Statistische dienst

**Grafiek 9. Aandeel starters dat hun zelfstandige activiteit in 2014 heeft stopzet naar jaar van aansluiting, naar nationaliteitengroep**



Bron : RSVZ, Statistische dienst

**Tabel 3. Gemiddelde aansluitingsduur van zelfstandigen die hun activiteit formeel stopzetten naar nationaliteit, België, 2014**

Nationaliteit	Aantal stoppers in de loop van 2014	Gemiddeld aantal aansluitingskwartalen bij stopzetting
België	43.549	42
Duitsland	191	26
Spanje	298	17
Frankrijk	849	22
Italië	737	30
Nederland	1.115	28
Portugal	429	11
Verenigd Koninkrijk	191	23
Polen	987	11
Bulgarije	1.416	7
Roemenië	2.455	6

Bron : RSVZ, Statistische dienst

### 3 Strijd tegen fictieve aansluitingen

De voorbije jaren werden via juridische en administratieve weg allerlei inspanningen geleverd om de problematiek inzake fictieve aansluitingen terug te dringen. Zo heeft men getracht om het oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut te ontmoedigen door bijkomende voorwaarden op te leggen voor het bekomen van bepaalde sociale voordelen<sup>20</sup>. Daarnaast werden enkele bestaande administratieve procedures opgestart en bijgestuurd met het oog op een betere detectie van personen die zich als zelfstandige aansluiten maar geen enkele intentie hebben tot het uitoefenen van een zelfstandige activiteit. In dit licht werd de voorbije jaren door het RSVZ ook geïnvesteerd in de oprichting en uitbouw van een speciale AFA-cel binnen de dienst verplichtingen van de instelling. Tot slot werd met de invoering van een administratieve geldboete in geval van fictieve aansluiting een sanctionerend mechanisme in het leven geroepen dat zelfstandigen penaliseert wanneer blijkt dat deze zich als dusdanig registreerden zonder een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen.

#### 3.1 Ontmoediging van het oneigenlijk gebruik van het statuut als zelfstandige

##### 3.1.1 Recht op gezinsbijslagen en eerste bijdragebetaling<sup>21</sup>

Tot medio 2008 was de uitbetaling van de gezinsbijslag gekoppeld aan effectieve bijdragebetaling. Was de zelfstandige niet in orde met zijn sociale bijdragebetaling, dan werd de uitbetaling van de gezinsbijslag geschorst tot op het ogenblik dat de zelfstandige opnieuw voldeed aan zijn bijdrageverplichtingen<sup>22</sup>. Op 1 juli 2008<sup>23</sup> werd de uitbetaling echter

<sup>20</sup> In migratieliteratuur worden sociale voorzieningen vaak geïdentificeerd als zogenaamde pull-factor voor migratie.

<sup>21</sup> Koninklijk besluit 16 april 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen (BS 27 april 2013).

<sup>22</sup> M.n. het tweede en het derde kwartaal voorafgaand aan dat waarop die bijslag betrekking had.

<sup>23</sup> Koninklijk besluit van 24 juli 2008 (BS 8 augustus 2008).

losgekoppeld van de sociale bijdragebetaling en werd de gezinsbijslag als het ware 'onvoorwaardelijk'.

In het licht van de vaststelling<sup>24</sup> dat een groot aantal personen zonder hoofdverblijfplaats in België zich op een bepaald moment op basis van een aansluiting als zelfstandige toegang verschafte tot de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen, voor kinderen die niet in België verbleven én zonder ook maar enige (zelfstandige) activiteit uit te oefenen, werd het onvoorwaardelijke karakter van de gezinsbijslag in 2013 echter enigszins bijgesteld. Aan rechthebbenden zonder een vaste verblijfplaats in België<sup>25</sup> wordt sinds mei 2013 maar gezinsbijslag uitbetaald vanaf het ogenblik waarop deze hun verplichting<sup>26</sup> met betrekking tot de bijdragebetaling voor het eerste kwartaal van onderwerping hebben voldaan. Er dient opgemerkt dat deze voorwaarde niet werd hernomen in de Algemene kinderbijslagwet<sup>27</sup> die in voege trad als gevolg van de zesde staatshervorming.

### 3.1.2 Toegang tot de gezondheidszorgen en eerste bijdragebetaling

De zelfstandige die onder het toepassingsgebied van het sociaal statuut der zelfstandigen valt, verwerft de hoedanigheid van gerechtigde in de sector geneeskundige verzorging. Om ook effectief aanspraak te kunnen maken op tegemoetkomingen door de ziekteverzekering, moet de zelfstandige:

- zich aansluiten of inschrijven bij een verzekeringsinstelling én,
- in orde zijn met zijn sociale bijdragebetaling.

In het verleden gebeurde het dat het attest van onderwerping door het sociaal verzekeringsfonds werd afgeleverd zonder dat door de zelfstandige sociale bijdragen werden betaald. Derhalve was het mogelijk dat een zelfstandige op basis van een onderwerpingsattest, de hoedanigheid van gerechtigde op geneeskundige verzorging verwerft en gedurende meer dan een jaar rechten op geneeskundige verstrekkingen genoot (i.c. tot 31 december van het jaar dat volgt op het jaar van inschrijving), zonder bijdragen te hebben betaald .

Om dit te verhelpen voorziet een recent koninklijk besluit<sup>28</sup> erin om de toekenning van rechten in de ziekteverzekering afhankelijk te maken van de betaling van de eerste kwartaalbijdrage (of van de vrijstelling ervan).

Daartoe zullen startende zelfstandigen voortaan slechts onder de opschortende voorwaarde van eerste bijdragebetaling worden ingeschreven (of van de vrijstelling ervan) in de ziekteverzekering. De sociale verzekeringsfondsen moeten de gegevens ter staving van de hoedanigheid van gerechtigde op geneeskundige verzorging meedelen aan de

---

<sup>24</sup> Koninklijk besluit 16 APRIL 2013: Verslag aan de Koning

<sup>25</sup> in de zin van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (BS 21 april 1984)

<sup>26</sup> overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 38

<sup>27</sup> Ingevolge de 6e staatshervorming zijn de wetgevingen kinderbijslag voor werknemers en deze voor zelfstandigen samengevoegd tot de algemene kinderbijslagwet.

<sup>28</sup> Koninklijk besluit van 13 maart 2016 (B.S. 30/03/2016)

verzekeringsinstellingen binnen de maand volgend op de betaling van de eerste bijdrage (of op het verkrijgen van de vrijstelling ervan).

### 3.1.3 Aansluitingsattest als bewijs van zelfstandige activiteit voor inschrijving in het vreemdelingenregister

Sinds 2008<sup>29</sup> dient een EU-burger die langer dan drie maanden in ons land wil verblijven om een economische activiteit als zelfstandige uit te oefenen bij zijn aanvraag tot inschrijving in het vreemdelingenregister een bewijs voor te leggen van een inschrijving in de Kruispuntbank voor ondernemingen met ondernemingsnummer<sup>30</sup>.

Het koninklijk besluit van 21 september 2011 voegde hier een bijkomende voorwaarde aan toe. Sinds oktober 2011 zijn de betrokkenen ook verplicht om, naast hun inschrijving in de KBO, een attest voor te leggen van aansluiting bij een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

Sindsdien waren deze personen met andere woorden verplicht om zowel een bewijs van inschrijving bij de KBO als een aansluitingsattest voor te leggen (cf. infra punt 3.2 inzake administratieve controleprocedures).

## 3.2 Administratieve (controle)procedures

### 3.2.1 Introductie van het aansluitingsattest 'ad hoc'

Hoewel de EU-burger die langer dan drie maanden in ons land wil verblijven om een economische activiteit als zelfstandige uit te oefenen sinds 2008 bij zijn aanvraag tot inschrijving in het vreemdelingenregister een bewijs diende voor te leggen van een inschrijving in de KBO, leerde de praktijk dat de gemeentebesturen in vele gevallen ook een bewijs van aansluiting bij een sociaal verzekeringsfonds als bewijs van zelfstandige activiteit aanvaardden. Zelfstandigen die bij hun inschrijving bij een sociaal verzekeringsfonds de aansluitingsverklaring hebben ondertekend, ontvangen dergelijk attest van aansluiting.

Om te vermijden dat personen met een andere dan de Belgische nationaliteit zich in ons land zouden aansluiten als zelfstandige louter met het oog op het bekomen van een verblijfsrecht, werd in 2010 het zogenaamde "attest ad hoc" geïntroduceerd. Dit attest werd specifiek ingevoerd (en wordt ook als dusdanig vermeld op het document) om de aansluiting als zelfstandige te bewijzen in het kader van de inschrijving in het vreemdelingenregister.

Het specifiek attest werd slecht afgeleverd op vraag van de zelfstandige. Het verschil met het gewone, algemene aansluitingsattest bestond erin dat de uitreiking ervan gepaard ging met het overhandigen van een vragenlijst, in te vullen door de kandidaat zelfstandige. De vragenlijst moest de fondsen en het RSVZ toelaten een beter zicht te krijgen op de intentie tot effectieve uitoefening van een zelfstandige activiteit. Het attest ad hoc was dan ook slechts geldig voor zover de betrokken vreemdeling binnen de drie maanden de vragenlijst

<sup>29</sup> In het kader van de Europese Verordening 883/2004 werd de bestaande regelgeving herzien.

<sup>30</sup> Koninklijk besluit van 7 mei 2008. In 2004 werd de ganse wetgeving aangepast in het licht van de Europese Verblijfsrichtlijn 2004/38. Daarvoor was gewoon het systeem van beroepskaarten van toepassing waarbij een uitzondering gold voor EU-burgers.

die hij van zijn sociaal verzekeringsfonds bij aansluiting ontving ingevuld aan het RSVZ terugbezorgde.

De sociale verzekeringsfondsen maakten de naam van de persoon aan wie een ad-hoc attest werd uitgereikt over aan de dienst verplichtingen van het RSVZ en dit samen met een kopie van de aansluitingsverklaring van de zelfstandige. De dienst verplichtingen zorgde voor een verdere opvolging van het dossier.

Teneinde - in het kader van de strijd tegen de fictieve aansluitingen – de effectieve uitoefening van een zelfstandige activiteit in voorkomend geval te kunnen controleren, werd een door de zelfstandige ingevuld formulier samen met zijn aansluitingsverklaring overgemaakt aan de dienst verplichtingen van het RSVZ.

### 3.2.2 Versnelling en versterking van de controle: aangepaste procedure voor de aflevering van het ad-hoc attest

In 2013 werd de procedure met betrekking tot het afleveren van het specifiek aansluitingsattest ad hoc aangepast teneinde de controle van fictieve aansluitingen voor aflevering van een verblijfsvergunning te versnellen en te verscherpen en zo de strijd tegen deze vorm van sociale fraude op te voeren.

De sociale verzekeringsfondsen kregen in deze procedure een grotere rol en verantwoordelijkheid toebedeeld. Sinds 2013 staan zij niet enkel in voor de overhandiging van de vragenlijst aan de kandidaat zelfstandige maar dient de ingevulde vragenlijst ook aan hen te worden terugbezorgd. De fondsen dienen te controleren of de verplichte velden werden ingevuld. Enkel wanneer het SVF van oordeel is dat de vragenlijst volledig werd ingevuld, en uitsluitend dan, mag het specifieke aansluitingsattest voor inschrijving in de gemeente aan de aangeslotene worden uitgereikt.

Het RSVZ wordt van de aansluiting pas op de hoogte gebracht vanaf het moment dat het fonds de volledig ingevulde vragenlijst heeft ontvangen. De sociale verzekeringsfondsen sturen de ingevulde vragenlijsten vergezeld van de klassieke aansluitingsverklaring door naar het RSVZ. Omdat het RSVZ een beroep wil doen op de kennis van de dossierbeheerders van de sociale verzekeringsfondsen, vraagt het om in deze e-mail aan te geven in welke mate zij vermoeden dat het gaat om een frauduleuze aansluiting (schaal van 0 tot 10).

De termijn waarbinnen de kandidaat zelfstandige de vragenlijst moet invullen, werd in de nieuwe procedure teruggebracht van 3 maanden naar 15 dagen. Stuurt de kandidaat zelfstandige de vragenlijst niet volledig ingevuld terug of gebeurt te terugzending niet binnen de 15 dagen, dan zal het fonds de aansluiting ambtshalve schrappen. In de nieuwe procedure fungeren de sociale verzekeringsfondsen dus als het ware als een gatekeeper.

Deze aangepaste procedure moest het RSVZ toelaten sneller en op een meer efficiënte wijze mogelijke misbruiken te detecteren en een beslissing te nemen omtrent de al dan niet reële aard van de activiteit.



### 3.2.3 Naar de invoering van een uniek aansluitingsattest (2015)

Omdat de ervaring leerde dat met het gebruik van een specifiek aansluitingsattest nog steeds geen afdoende antwoord werd geboden op de problematiek van fictieve aansluitingen, werd de procedure in 2015 opnieuw bijgestuurd<sup>31</sup>. In de praktijk bleven bepaalde gemeenten nog steeds verblijfsrecht toekennen op basis van een normaal aansluitingsattest (niet specifiek), en zelfs op basis van een eenvoudige inschrijving bij de Kruispuntbank voor Ondernemingen. Omdat dit (deels) toe te schrijven was aan de onduidelijke formulering van artikel 50 § 2 van het KB van 8 oktober 1981<sup>32</sup>, werd deze bepaling geherformuleerd<sup>33</sup> zodat voortaan precies wordt bepaald met welk middel de EU-burger die zich beroept op zijn hoedanigheid van zelfstandige, zijn verblijfsrecht kan aanvragen<sup>34</sup>. In essentie betekent deze wijziging dat de sociale verzekeringsfondsen voortaan een uniek attest uitreiken specifiek met het oog op een inschrijving in het vreemdelingenregister. De vorm van dit document werd per ministerieel besluit<sup>35</sup> bepaald. Bovendien zal het bewuste attest niet meer afgeleverd worden aan de betrokkene zelf maar zal het SVF via e-mail het specifieke attest van aansluiting doorsturen naar de gemeente waarbij de betrokkene aangeeft zich te willen registreren. De nieuwe procedure is van kracht sedert 14 november 2015.

### 3.2.4 Onderzoek "fictieve aansluiting"

Sinds 1 oktober 2010 is de werkprocedure AFA in voege die wordt uitgevoerd door de dienst AFA van het RSVZ. De dienst werd opgericht als een onderdeel van de dienst Verplichtingen en onderzoekt of aanvragen tot aansluiting door EU-onderdanen al dan niet berusten op een werkelijke activiteit als zelfstandige. Van zodra het RSVZ de aansluitingsverklaring met ingevulde vragenlijst van het sociaal verzekeringsfonds ontvangt, onderzoekt de dienst AFA of er sprake is van een beroepsactiviteit. De dienst moet binnen de drie maanden<sup>36</sup> na ontvangst van de ingevulde vragenlijsten een beslissing nemen over de vraag of er daadwerkelijk een beroepsactiviteit wordt uitgeoefend<sup>37</sup>.

De dienst AFA verzamelt de noodzakelijke informatie (sociaal en fiscaal) via de raadpleging van allerhande databanken enerzijds en via onderzoek ter plaatse<sup>38</sup> anderzijds (op de opgegeven werkplek en/of op het domicilieadres).

<sup>31</sup> Koninklijk besluit van 12 oktober 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S. 4/11/2015, bl. 66786.

<sup>32</sup> Het koninklijk besluit van 8 oktober 1981

<sup>33</sup> Een initiatief in samenwerking met de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatsecretaris voor Asiel en Migratie

<sup>34</sup> Nota aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen nr. P.736/15/14 1 van 16/11/2015

<sup>35</sup> Ministerieel besluit van 12 oktober 2015 (B.S. 4 november 2015)

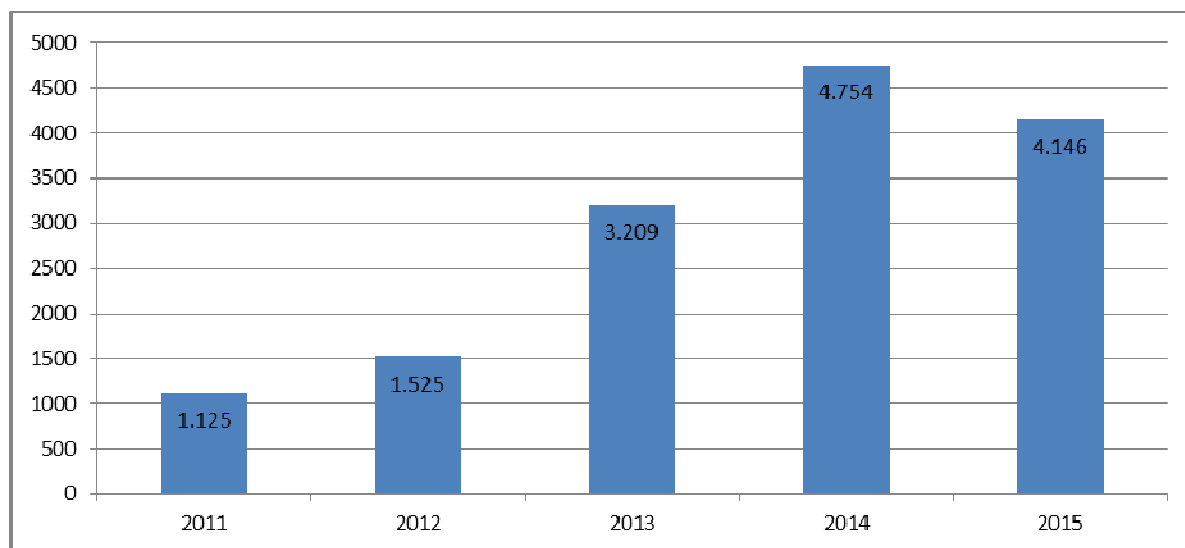
<sup>36</sup> In de toekomst zal deze termijn verlengd worden (naar 6 à 9 maanden) om een adequater onderzoek te kunnen uitvoeren naar de effectieve uitoefening van een beroepsactiviteit.

<sup>37</sup> Men doet geen uitspraak over de kwalificatie van de verrichte activiteit (werknemer, zelfstandige). Het onderzoek staat dus los van een eventueel verder onderzoek naar schijnzelfstandigheid (nota aan de sociale verzekeringsfondsen P.236/12/14). In het kader van samenwerking met de Rijksdienst voor sociale zekerheid en de dienst Sociale Inspectie van de FOD Sociale Zekerheid zal het RSVZ bij gereede vermoedens van schijnzelfstandigheid (d.i. werkelijke beroepsbezigheid maar wellicht onder arbeidsovereenkomst) de dossiers aan de genoemde instellingen overmaken en dit na onderzoek door de dienst inspectie.

<sup>38</sup> Al dan niet onaangekondigd

In 2015 behandelde de dienst AFA 4.146 dossiers. Dat is bijna vier keer meer dan in 2011 (het eerste volledige jaar dat de werkprocedure AFA in voege was), toen 1.125 dossiers werden behandeld. Ongeveer 90% van de dossiers werd in 2015 afgehandeld volgens de nieuwe procedure.

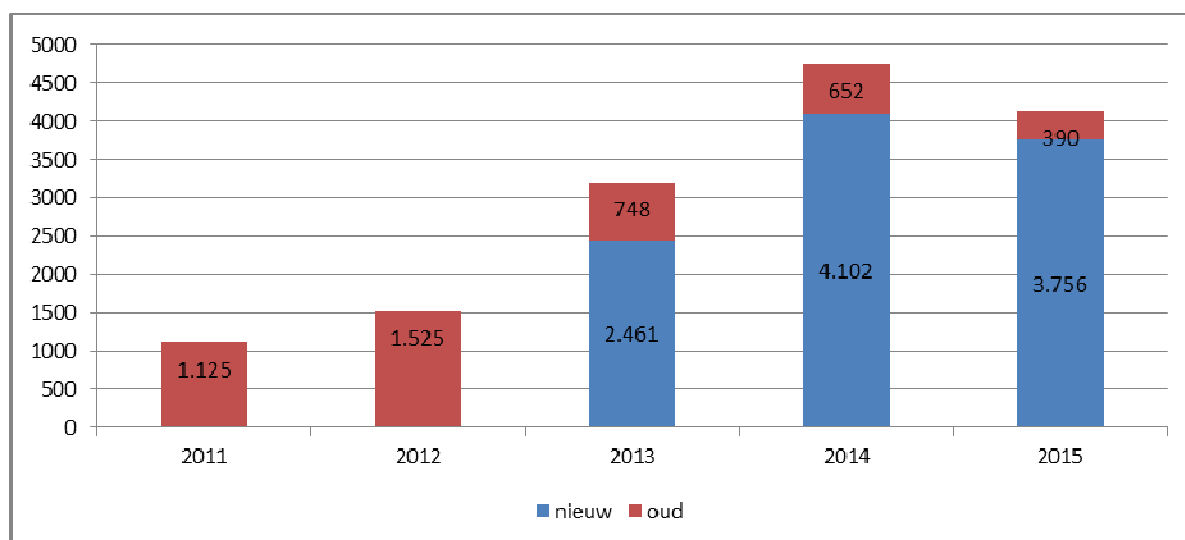
**Grafiek 10. Aantal behandelde AFA-dossiers, 2011-2015**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

In 2015 werd in ongeveer een kwart (1.071) van de gevallen geoordeeld dat er sprake was van fraude. Het aantal fraudedossiers lijkt hiermee beduidend lager te liggen dan bij de opstart van de procedure: in 2011 werd in ongeveer de helft van de inkomende dossiers nog geoordeeld dat er sprake was van een fictieve aansluiting.

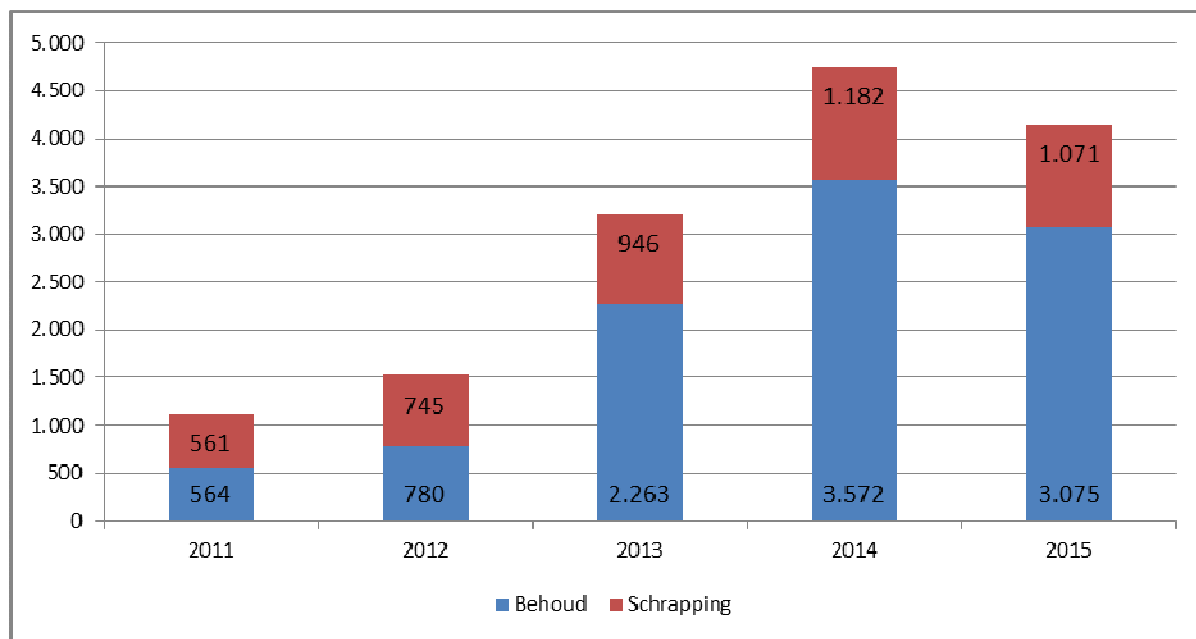
**Grafiek 11. Aantal behandelde AFA-dossiers volgens procedure, 2011-2015**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

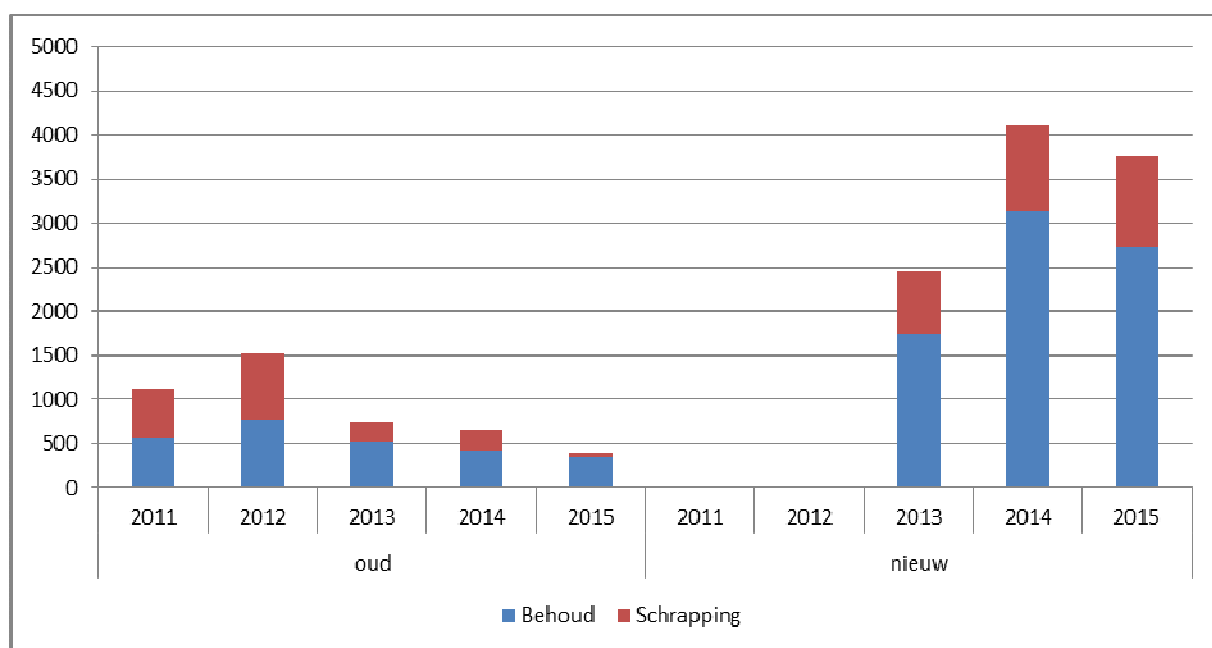
Er dient evenwel opgemerkt dat het aantal behandelde dossiers voor een gegeven jaar niet overeenstemt het aantal inkomende dossiers voor datzelfde jaar. Bij de opstart van de AFA-procedure was de personeelsbezetting van de dienst AFA zeer beperkt. De dienst was bijgevolg niet bij machte om alle inkomende dossiers te behandelen. De stelselmatige uitbreiding van het personeelsbestand heeft ervoor gezorgd dat de achterstand (stock) stelselmatig kan worden weggewerkt.

**Grafiek 12. Aantal behandelde AFA-dossiers naar aard van de beslissing: herziening of schrapping, 2011-2015**



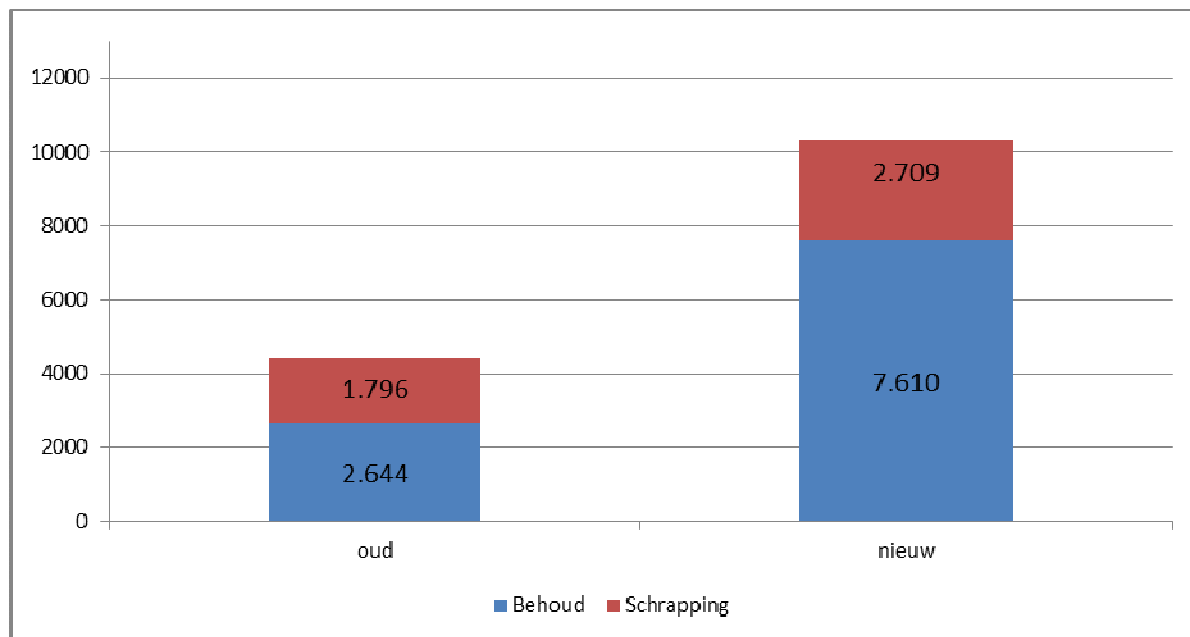
Bron: RSVZ, Dienst AFA

**Grafiek 13. Aantal behandelde AFA-dossiers naar type van de procedure en aard van de beslissing (herziening of schrapping), 2011-2015**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

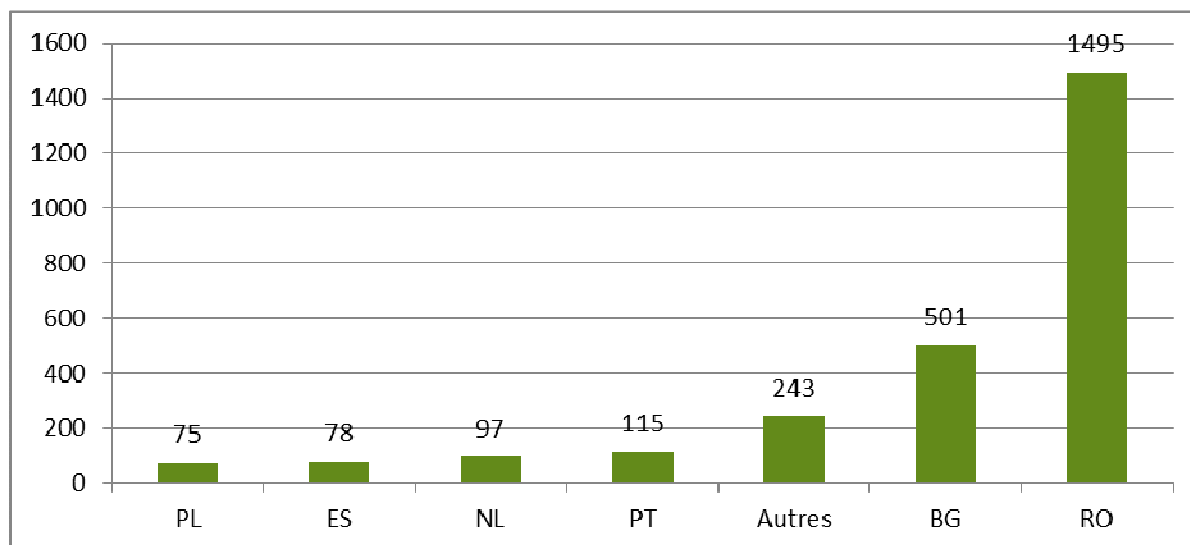
**Grafiek 14. Aantal AFA-dossiers volgens proceduretype naar aard van de beslissing (herziening of schrapping), 2011-2015**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

Drie vierde van de schrappingen (2.604) in de nieuwe procedure heeft betrekking op starters met Roemeense (57%) en Bulgaarse (19%) nationaliteit<sup>39</sup>.

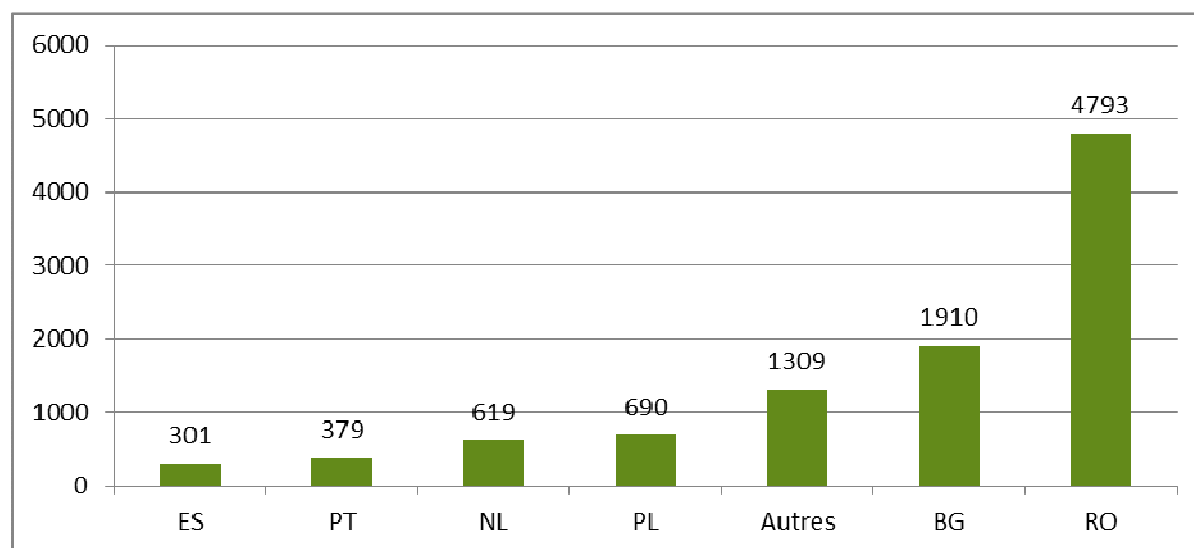
**Grafiek 15. Aantal schrappingen naar nationaliteit, sedert de invoering van de nieuwe procedure in 2013 tot september 2015**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

<sup>39</sup> Ter vergelijking: 48% van de AFA-dossiers heeft betrekking op Roemeense starters en 19% op Bulgaarse starters.

**Grafiek 16. Aantal inkomende AFA-dossiers naar nationaliteit, sedert de invoering van de nieuwe procedure in 2013 tot vandaag (september 2015)**



Bron: RSVZ, Dienst AFA

Bij niet activiteit zal het RSVZ aan het sociaal verzekeringsfonds vragen om de aansluiting van de betrokken zelfstandige te schrappen. Personen die ten onrechte de status van zelfstandige hebben aangenomen en aan wie bijgevolg ten onrechte een attest van aansluiting bestemd voor de inschrijving in het vreemdelingenregister of een uniek aansluitingsattest werd afgeleverd, worden periodiek gemeld aan de dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Die dient vervolgens verdere stappen te nemen t.a.v. de bevoegde gemeente. Sinds juli 2015 wordt ook Famifed op de hoogte gebracht van de fraudegevallen.

Sinds 2015 is het mogelijk voor de bevoegde diensten om de impact na te gaan die de controlewerkzaamheden van de dienst AFA hebben op de intrekkingen van het verblijfsrecht door de dienst Vreemdelingenzaken. Uit gegevens voor de eerste drie kwartalen van 2015 blijkt dat 144 van 321 beslissingen (45%) tot intrekking van het lang verblijfsrecht voor EU-onderdanen werd gemotiveerd door fraude vastgesteld op basis van een beslissing van de dienst AFA.

### *3.3 Invoering van een sanctionerend mechanisme : de administratieve geldboete in geval van fictieve aansluiting*

Om te vermijden dat personen zonder hoofdverblijfplaats in België, zich als zelfstandige bij een sociaal verzekeringsfonds aansluiten zonder (de intentie te hebben) een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen, werd met de programmawet van 27 december 2012 de mogelijkheid ingevoerd om sanctionerend op te treden in geval van fictieve aansluiting. Meer bepaald beschikt de dienst 'Administratieve geldboeten' (AGA) van het RSVZ sindsdien over de mogelijkheid om een administratieve sanctie op te leggen aan de personen die geen hoofdverblijfplaats hebben in België en die aangesloten blijken te zijn bij een sociaal verzekeringsfonds zonder een beroepsactiviteit te hebben aangevat. De sanctie stemt overeen met een geldboete ten belope van de voorlopige bijdrage die een zelfstandige bij het begin van activiteit verschuldigd is voor het eerste jaar dat 4 kwartalen van onderwerping

bevat, vermeerderd met een bedrag dat door het fonds afgehouden wordt voor de beheerskosten. Voor het jaar 2016, bedraagt de sanctie dus 666,80 EUR, exclusief het bedrag van de beheerskosten dat hieraan nog moeten worden toegevoegd.

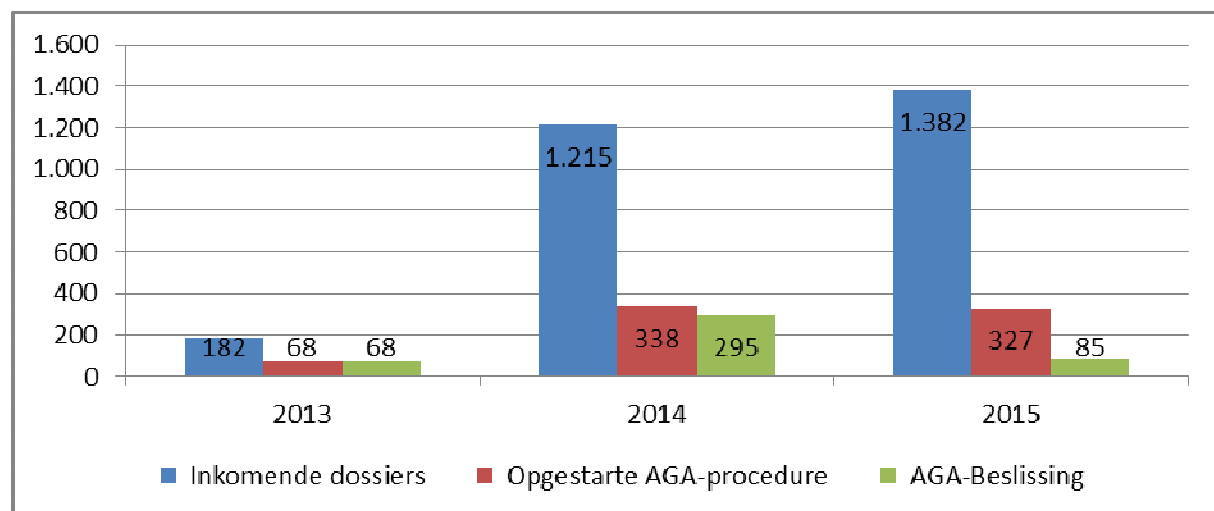
In 2015 heeft het kabinet van Minister Borsus aan het Comité een voorstel voorgelegd dat voorziet in de verdubbeling van het bedrag van de administratieve geldboete die verschuldigd is in geval van fictieve aansluiting. Deze verdubbeling van de geldboete werd ingevoerd via artikel 20 van de programmawet van 10 augustus 2015 (B.S. 18 augustus 2015). De verhoging geldt voor alle aansluitingen die aangegaan werden vanaf 28 augustus 2015.

### 3.3.1 De AGA - procedure

Sinds oktober 2013 onderzoekt de dienst 'Administratieve geldboeten' van het RSVZ of de gevallen waarvoor de dienst "Fictieve aansluitingen" aan het sociaal verzekeringsfonds vraagt om de aansluiting te schrappen (wegens het ontbreken van een bewijs van uitoefening van een daadwerkelijke beroepsactiviteit) aanleiding geven tot oplegging van een administratieve geldboete.

In 2015 werd de dienst AGA geconfronteerd met 1.382 inkomende dossiers<sup>40</sup> (grafiek 17). Er werden dat jaar 327 procedures opgestart<sup>41</sup>. In 85 dossiers werd tot dusver reeds een beslissing genomen<sup>42</sup>.

**Grafiek 17. Aantal inkomende AGA-dossiers, aantal opgestarte procedures en aantal genomen beslissingen, 2013 - 2015**



Bron: RSVZ, Dienst AGA (cijfers van toepassing op 31/12/2015)

<sup>40</sup> Er zijn geen gegevens beschikbaar naar nationaliteit

<sup>41</sup> Dit betekent dat in 1.055 gevallen (1.382 – 327) geen procedure werd opgestart. Cf. infra voor verdere toelichting bij de niet-opstart van de AGA-procedure.

<sup>42</sup> Door de krappe personeelsbezetting en het nog ontbreken van een informaticaprogramma in 2014, heeft de dienst AGA vertraging opgelopen bij het nemen van de beslissingen. Recent gebeurden 2 aanwervingen ter versterking van de dienst AGA. De doelstelling om vanaf 2016 een beslissing te nemen binnen de 6 maanden na het opstarten van de procedure AGA (= de datum van de notificatie), zal dan haalbaar zijn.

Een verzoek tot schrapping van de aansluiting door de dienst VOB-AFA gericht aan een SVF, leidt niet per definitie tot de opstart van een AGA-procedure en derhalve niet tot de toekenning van een administratieve geldboete. Hiervoor zijn 2 redenen.

*Ten eerste* is dit zo wanneer niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17bis, §1bis van het K.B. nr. 38, omdat deze personen, op het ogenblik van de aansluiting, wél reeds een hoofdverblijfplaats in België hebben in de zin van de Wet van 8/8/1983 m.b.t. het Rijksregister.

Een groot deel van deze personen zijn vóór hun aansluitingsverklaring reeds naar de gemeente geweest om een voorlopige verblijfsvergunning te bekomen, die maximum 3 maanden geldig is. Op dat moment werden zij reeds ingeschreven in het wachtregister, dat deel uitmaakt van het Rijksregister. Bijgevolg kan er voor deze gevallen geen dossier "AGA" opgestart worden.

Precies om dan een verblijfsvergunning van langer dan 3 maanden te bekomen, gaan zij zich binnen de 3 maanden aanmelden bij een SVF, om een attest van aansluiting te bekomen, want het bewijs van aansluiting bij een sociale verzekeringskas voor zelfstandigen, is één van de stukken die aanvaard worden om deze inschrijving van langer dan 3 maanden te bekomen<sup>43</sup>. Zij worden dan ingeschreven in het vreemdelingenregister<sup>44</sup>.

*Ten tweede* wordt ook niet overgegaan tot de opstart van een AGA-procedure wanneer uit onderzoek van het dossier blijkt dat er geen enkele bijdrage betaald werd en er bijgevolg, na de schrapping, geen krediet kan aangewend worden voor de geldboete. Voor de SVF is een actieve invordering immers quasi onmogelijk bij een geschrappt persoon, die vaak ook effectief en definitief terug vertrokken is naar het buitenland<sup>45</sup>.

Er zijn vier mogelijke eindbeslissingen van een AGA-procedure:-

1. Het opleggen van de administratieve geldboete.;
2. Klassering : wanneer in de beslissingsfase blijkt dat er onterecht opgestart werd.;
3. Uitstel: deze mogelijkheid is wettelijk voorzien (zie artikel 17 bis, § 2, lid 3 tot lid 9 van het KB nr. 38), maar tot op heden werd er voor dit type van administratieve geldboete nog geen enkele beslissing met verlening van uitstel genomen. Dit kan zich in de toekomst wel voordoen, bijvoorbeeld wanneer een bepaald element, dat ingeroepen wordt in de verweermiddelen, in overweging genomen wordt door de dienst AGA.;
4. Herziening AFA: dit is wanneer er een herziening komt door de dienst VOB-AFA op het moment dat de AGA-procedure reeds opgestart was. Het gebeurt namelijk heel regelmatig dat bepaalde personen pas na het ontvangen van de "notificatie" door de dienst AGA en na het ontvangen van het bericht van het

---

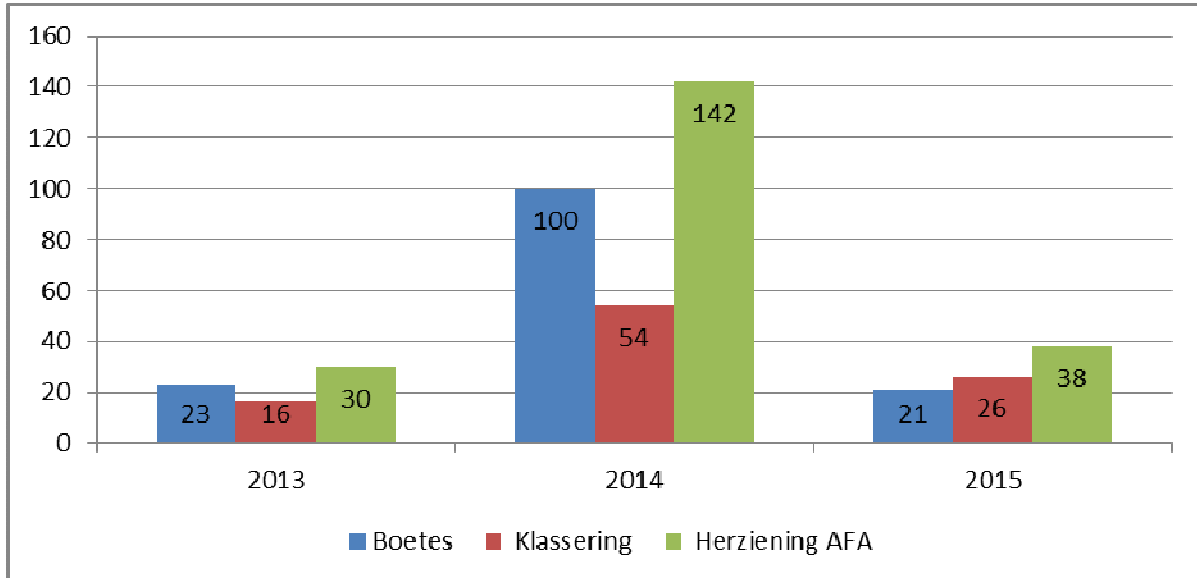
<sup>43</sup> artikel 50, §2, 2° van het K.B. van 8 oktober 1981

<sup>44</sup> Er is een consensus dat voormeld artikel 17bis, § 1bis van het K.B. n° 38 herschreven moet worden, zodat er niet meer verwezen wordt naar de afwezigheid van "een hoofdverblijfplaats in België in de zin van de wet van 8 augustus 1983", maar naar een intentioneel verband tussen het zich aansluiten zonder een beroepsactiviteit aan te vatten, en het verkrijgen van een verblijfsvergunning van méér dan 3 maanden.

<sup>45</sup> Momenteel ontbreekt bovendien een expliciete wettelijke basis voor de solidaire aansprakelijkheid van de natuurlijke persoon die valselijk bevestigd heeft dat betrokkene hem helpt, en van de rechtspersoon die valselijk bevestigd heeft dat betrokkene werkend vennoot is of bezoldigd mandataris in de schoot van zijn vennootschap. Het is wenselijk om dit te voorzien in een bijkomende alinea aan artikel 17bis, §1bis.

SVF dat hun aansluiting effectief geschrapt werd, tot actie overgaan, en dan pas de gevraagde bewijzen van de werkelijke uitoefening van de beroepsactiviteit voorleggen.

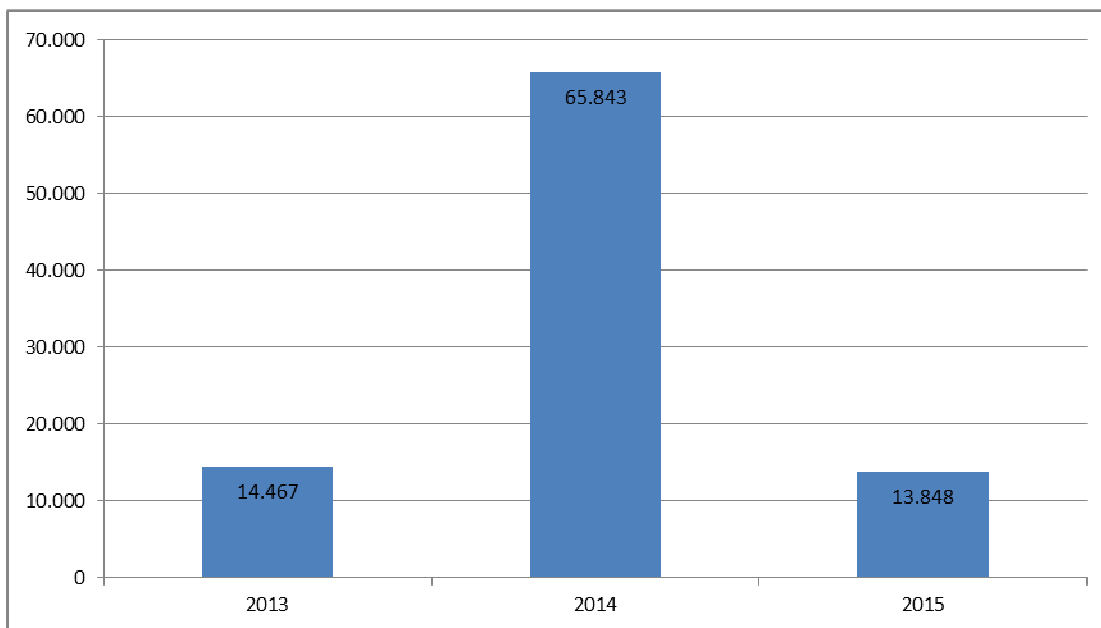
**Grafiek 18. Aantal AGA-beslissingen naar aard van de beslissing**



Bron: RSVZ, Dienst AGA (cijfers van toepassing op 31/12/2015)

Voor de in 2014 opgestarte AGA-dossiers werd 65.843 EUR aan administratieve geldboetes opgelegd (cijfer van toepassing op 31/12/2015).

**Grafiek 19. Bedrag aan opgelegde AGA-boetes in EUR, 2013-2015**



Bron: RSVZ, Dienst AGA (cijfers van toepassing op 31/12/2015)



Wat de effectieve inning van deze bedragen betreft, werden de SVF hieromtrent voor elk individueel dossier ondervraagd, begin juli 2015 (de dienst AGA heeft geen zicht op de effectieve inningen per dossier). Het globale inningspercentage blijkt 70 % te zijn.

## **4 Advies – aanbevelingen**

### *4.1 Systematische opvolging van de problematiek*

De verschillende wetgevende maatregelen die in het verleden werden genomen alsook de administratieve (controle)procedures die tot dusver in het leven werden geroepen in de strijd tegen het oneigenlijk gebruik van het zelfstandigenstatuut, zijn volgens het Comité waardevolle initiatieven geweest. Het acht het echter noodzakelijk dat de resultaten van deze ingrepen periodiek worden opgevolgd. Enkel zo is het mogelijk om de evolutie van de problematiek goed op te volgen en de procedures, waar nodig, tijdig bij te sturen. Bovendien gelooft het Comité dat een nauwgezette opvolging ook toelaat om eventuele nieuwe vormen van sociale fraude spoedig te detecteren. Het ABC engageert zich alvast tot een systematische opvolging van de problematiek via de werkzaamheden van zijn werkgroep 'sociale fraude'.

### *4.2 Geïntegreerde aanpak van het fenomeen*

Voor een succesvolle aanpak van de AFA-problematiek is het volgens het Comité noodzakelijk dat alle betrokken actoren voldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop de regelgeving en de administratieve procedures correct moeten worden toegepast, dan wel welk gevolg aan bepaalde beslissingen (inz. een schrapping van de aansluiting als zelfstandige) dient te worden gegeven. Wetgevende initiatieven, administratieve procedures en controles in de strijd tegen de fictieve aansluitingen zijn immers maar zinvol voor zover deze door alle betrokkenen op een correcte manier worden geïnterpreteerd en toegepast. Een (betere) sensibilisering van de actoren die betrokken zijn bij de toekenning van sociale en verblijfsrechten aan zelfstandigen met een vreemde nationaliteit (inz. de OISZ'en, de Dienst Vreemdelingenzaken, de FOD Financiën, de gemeenten, de OCMW's), acht het Comité daarom nuttig. Bovendien meent het Comité dat de problematiek van de fictieve aansluitingen het meest gebaat is met een integrale en gecoördineerde aanpak. In dit licht is het Comité voorstander van initiatieven die leiden tot meer samenwerking en een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende actoren. Wanneer de aansluiting van een zelfstandige wordt geschrapt als gevolg van de AFA procedure, moet dit in de praktijk ook effectief leiden tot het schrappen van de verblijfsrechten en sociale rechten die aan die aansluiting verbonden zijn.

### *4.3 Verfijning van de AGA-procedure*

Het Comité stelt tot slot ook nog een verfijning van de AGA-procedure voor door een wijziging van artikel 17bis, §1bis van het koninklijk besluit n°38 van 27 juli 1967 aangaande de administratieve geldboetes.

Ten eerste stelt het Comité voor om het artikel zo aan te passen dat niet meer wordt verwezen naar de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Hierdoor zal het artikel niet langer van toepassing zijn op *elke persoon*

*die geen hoofdverblijfplaats heeft in België maar op elke persoon die een aansluitingsattest vraagt aan een sociaal verzekeringsfonds om een verblijfstitel van langer dan drie maanden te bekomen.* Veel van de personen waarvoor het artikel bedoeld is, zijn op het moment van aansluiting, reeds ingeschreven in het wachtregister en hebben derhalve dus wel reeds een hoofdverblijfplaats. Zo ontsnappen deze personen aan de administratieve geldboete.

Het Comité stelt ten tweede ook voor om dit gewijzigde artikel 17bis, §1bis verder aan te vullen met een bepaling die een wettelijke basis voorziet voor de solidaire aansprakelijkheid van de natuurlijke persoon die :

- valselijk bevestigd heeft dat hij wordt geholpen door een persoon die een AFA-inbreuk pleegt, of ;
- valselijk heeft verklaard dat een persoon die een AFA-inbreuk heeft gepleegd werkend vennoot of mandataris is van zijn vennootschap.

#### *4.4 Verfijning van de strijd tegen oneigenlijk gebruik*

Het Comité merkt tot slot op dat het oneigenlijk gebruik van het zelfstandigenstatuut niet beperkt is tot fictieve aansluitingen maar verschillende vormen kan aannemen (bv. via foutieve kwalificatie van de arbeid). Oneigenlijk gebruik komt in de praktijk courant tot uiting in de oprichting van vennootschappen (veelal door buitenlandse ondernemers) met veel werkende vennoten of in het toevoegen van veel helpers aan één zelfstandige.

Hoewel de AFA-procedure vandaag een waardevol hulpinstrument vormt om vormen van oneigenlijk te detecteren, (met name bij individuen met een EU nationaliteit)<sup>46</sup>, meent het Comité dat de strijd tegen hiertegen nog kan worden versterkt door een verdere verfijning en uitbreiding van de controle(s)(procedures). Een verdere ontsluiting en kruising van bestaande gegevens zou volgens het Comité moeten toelaten om bijkomende en/of meer gerichte controles uit te voeren.

Op termijn zal de nieuwe transversale informaticatoepassing 'Sequoia'<sup>47</sup> het instrument bij uitstek vormen voor een doorgedreven datamining in het kader van sociale fraudebestrijding in het zelfstandigenstelsel. Waar alle gegevens aangaande het sociaal statuut van de zelfstandige vandaag nog zijn ondergebracht in verschillende gegevensbanken<sup>48</sup>, zal Sequoia ervoor zorgen dat deze informatie in de toekomst in gecentraliseerde vorm beschikbaar is in één enkel, online gegevensplatform.

In afwachting van de lancering van 'Sequoia', zullen het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen alvast inspanningen leveren om een aantal specifieke gegevens

---

<sup>46</sup> Die vormen het voorwerp van de AFA-procedure. De gegevens die in dit kader worden verzameld en de controles die men uitvoert, geven de bevoegde diensten reeds een eerste inzicht op de al dan niet correcte kwalificatie van de arbeid

<sup>47</sup> In dit online gegevensplatform zal alle informatie met betrekking tot het sociaal statuut van de zelfstandige ondernemer (zelfstandigen én vennootschappen) worden samengebracht. Het RSVZ wil hiermee verouderde toepassingen moderniseren (zoals het Algemeen Repertorium Zelfstandigen), het dubbel gebruik van gegevens en functionaliteiten elimineren en bepaalde werkprocessen versnellen. Dit gegevensplatform moet de zelfstandige ondernemer binnen enkele jaren ook toelaten om zijn elektronisch dossier online te raadplegen en op te volgen.

<sup>48</sup> Hetzij van het RSVZ, hetzij van de sociale verzekeringsfondsen.

samen te brengen zodat in het kader van het oneigenlijk gebruik enkele bijkomende, meer gerichte controles kunnen worden uitgevoerd. Zo zal bij wijze van pilootproject in de eerstkomende periode de nodige informatie worden samengebracht om i) zelfstandigen met veel helpers en ii) vennootschappen met veel werkende vennoten, te identificeren.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 21 april 2016:



**Veerle DE MAESSCHALCK,  
Secretaris**



**Jan STEVERLYNCK,  
Voorzitter**

## Referenties

ALGEMEEN BEHEERSCOMITÉ VOOR HET SOCIAAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN (2012). *Tussentijds Verslag 'Inventaris van problemen inzake sociale fraude en social engineering in het sociaal statuut der zelfstandigen en mogelijke oplossingen* (Verslag 2012/02).

ALGEMEEN BEHEERSCOMITÉ VOOR HET SOCIAAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN (2012). *Mogelijke oplossingen betreffende sociale fraude en social engineering in het sociaal statuut der zelfstandigen – analyse en budgettaire impact* (Verslag 2012/04).

Koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen (B.S. 27 juli 1967).

Koninklijk besluit van 19 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (BS 26 juni 1999).

Koninklijk besluit van 7 mei 2008 tot vaststelling van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Koninklijk besluit van 24 juli 2008 tot aanvulling van artikel 36, §3 van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen (BS 8 augustus 2008).

Koninklijk besluit 16 april 2013: Verslag aan de Koning. Geraadpleegd via <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2013/04/30/124025.pdf>.

Koninklijk besluit van 13 maart 2016 tot wijziging van de artikelen 252 en 276 van het Koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (B.S. 30/03/2016).

MARX, I., DE MAESSCHALCK, V., MUSSCHE, N. (2002). *Het arbeidsmigratiebeleid in onze buurlanden en in de Europese Unie – Onderzoeksrapport in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Ministerieel besluit van 12 oktober 2015 tot vaststelling van het model van aansluitingsattest beoogd in artikel 50 § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (B.S. 4 november 2015).

MUSSCHE, N., CORLUY, V., MARX, I. & HAEMELS, J. (2013). *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden, Onderzoeksrapport in opdracht van VIONA*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

FOD SOCIALE ZEKERHEID & RSVZ (2015). *Attest van aansluiting dienstig voor het verblijfsrecht – EU burger*. Nota aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen, nr. P.236/12/14, gepubliceerd op 16 november 2015.

REKENHOF (2014). *Boek 2014 over de Sociale Zekerheid – Globale Beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid*.

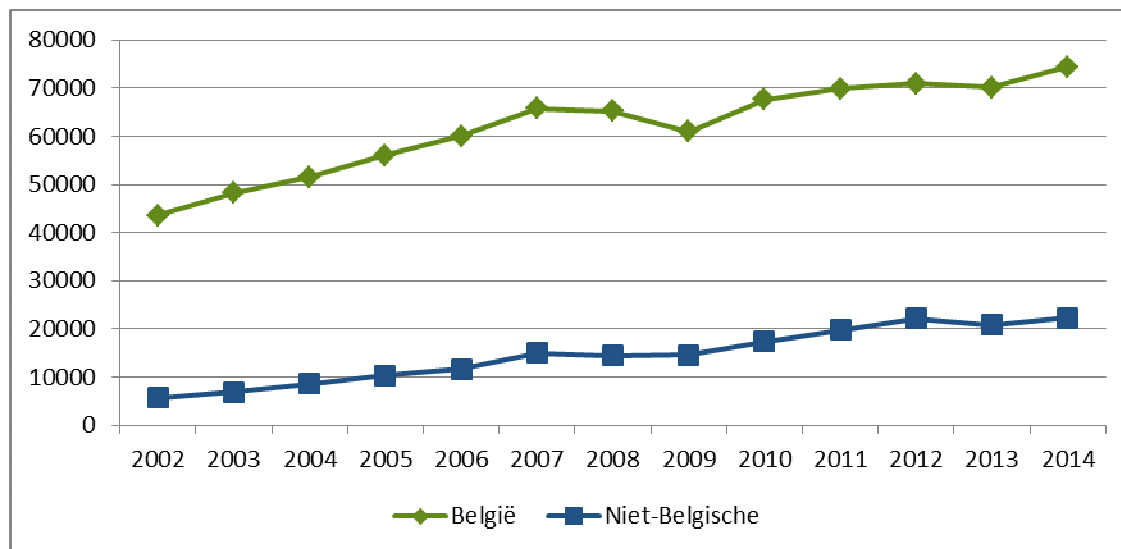
Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen (BS 26 februari 1965).

Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS. 31 december 1980).

Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (BS 21 mei 1999).

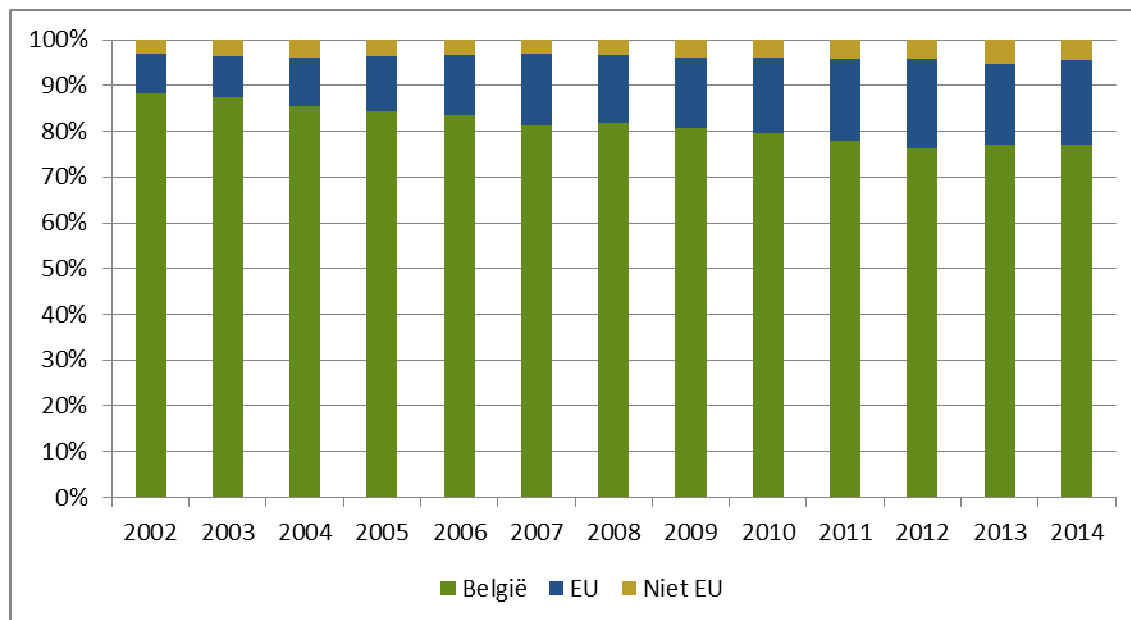
## Annex

Grafiek 20. Evolutie van het aantal startende ondernemers met Belgische en niet-Belgische nationaliteit, België, 2002-2014



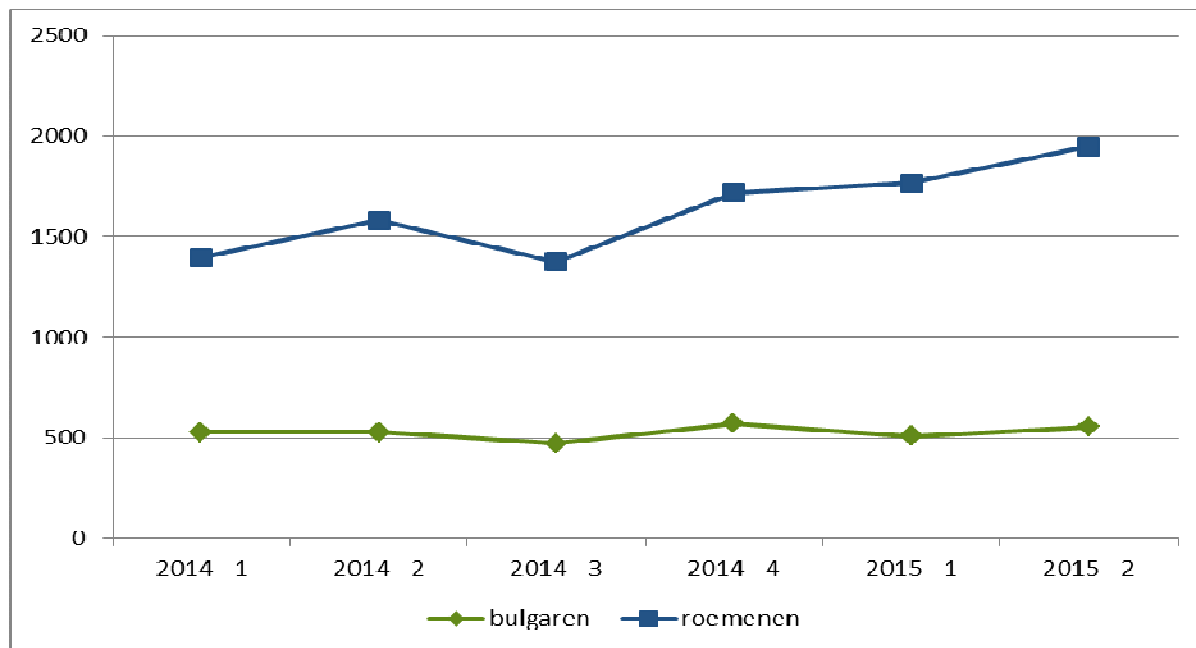
Bron: RSVZ

Grafiek 21. Aandeel startende ondernemers met een andere dan de Belgische nationaliteit in de totale populatie starters, België, 2002 - 2014



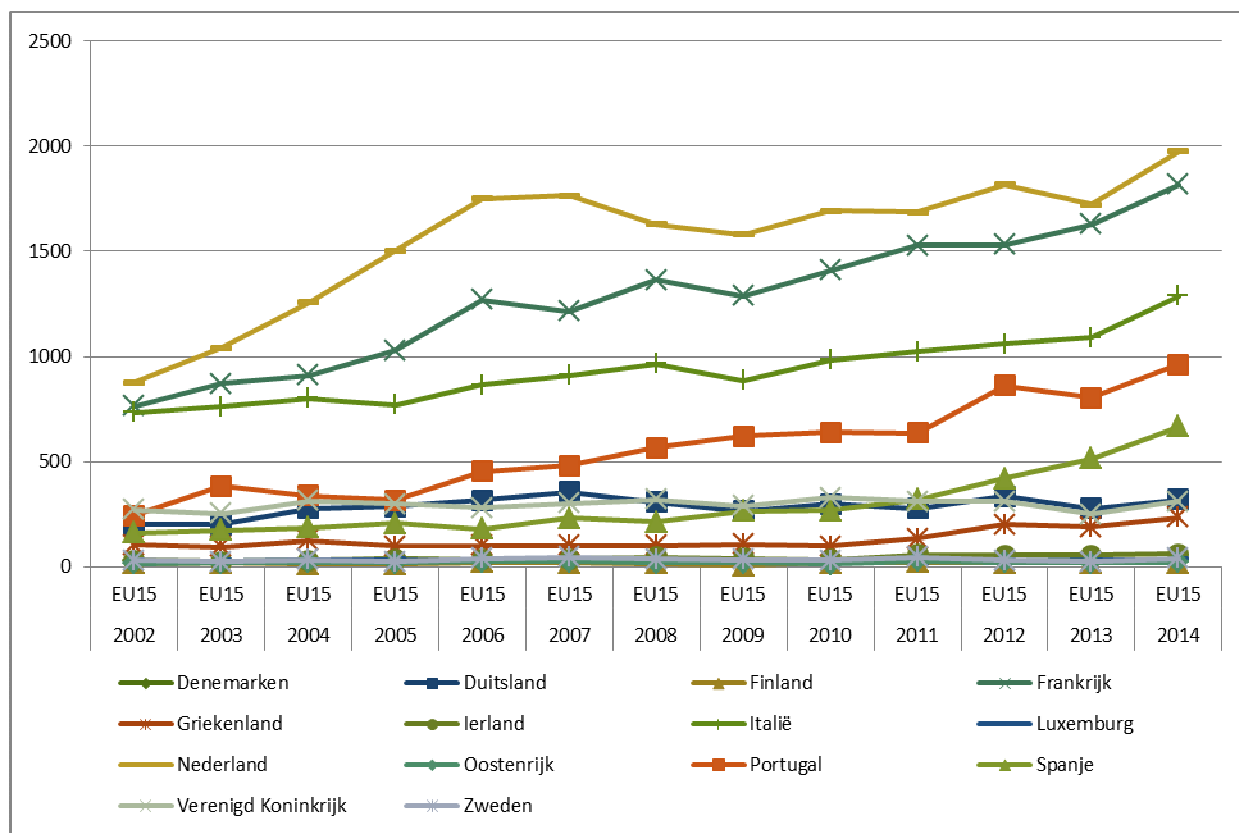
Bron: RSVZ

Grafiek 22. Evolutie van het aantal startende ondernemers met Bulgarse en Roemeense nationaliteit per kwartaal, 2014 en 2015 (eerste helft)



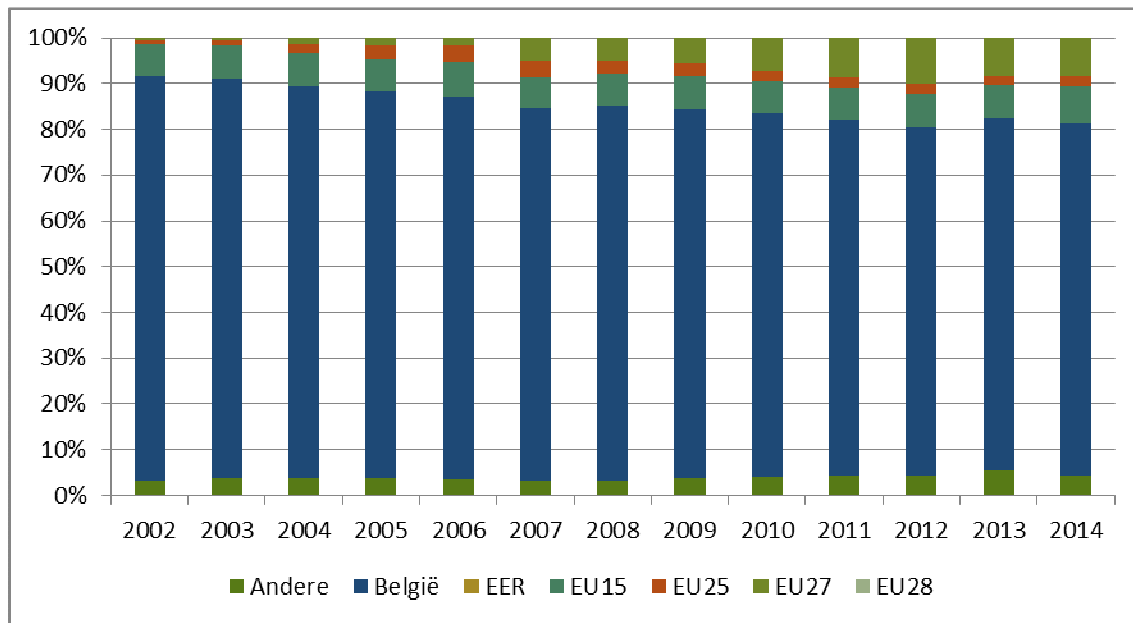
Bron: RSVZ

Grafiek 23. Evolutie van het aantal startende ondernemers met EU-15 nationaliteit, 2002 - 2014



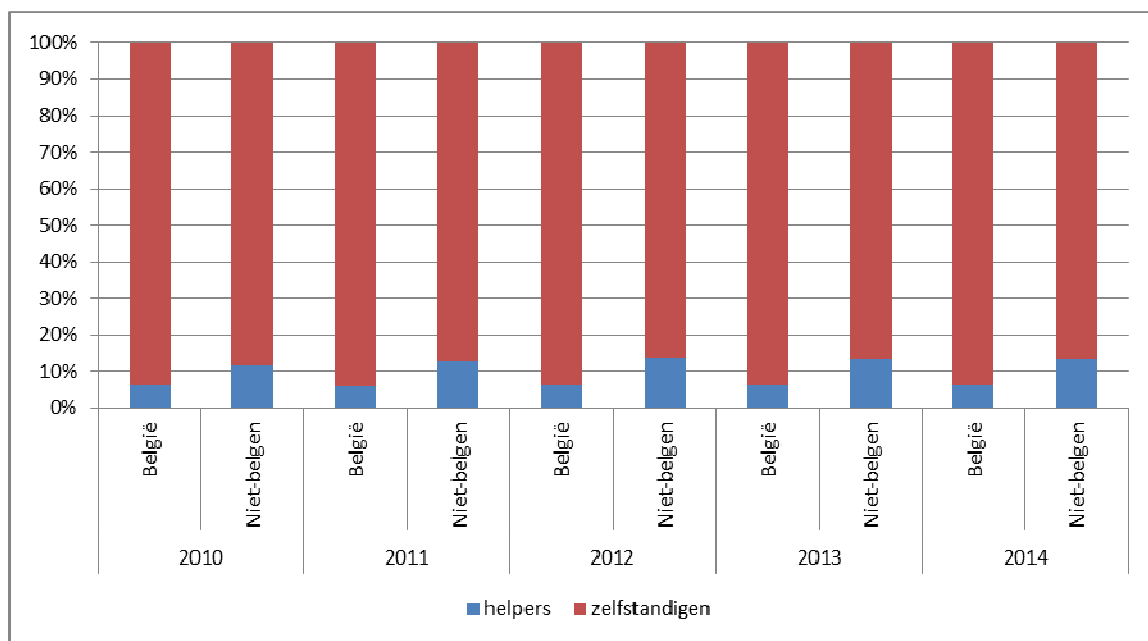
Bron: RSVZ

**Grafiek 24. Evolutie van de aandelen van de verschillende nationaliteitsgroepen in de totale populatie starters**



Bron: RSVZ

**Grafiek 25. Evolutie van het aandeel zelfstandigen in bijberoep bij Belgen en niet –Belgen, 2010-2014**



Bron: RSVZ